213

Cuadernos y Debates

BICENTENARIO DE LAS CORTES DE CÁDIZ

Discurso preliminar a la Constitución de 1812

AGUSTÍN DE ARGÜELLES

Introducción de
LUIS SÁNCHEZ AGESTA

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES



DISCURSO PRELIMINAR A LA CONSTITUCION DE 1812

AGUSTÍN DE ARGÜELLES

DISCURSO PRELIMINAR A LA CONSTITUCIÓN DE 1812

con una Introducción de
LUIS SÁNCHEZ AGESTA

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

MADRID, 2011

1.ª edición: 1981
Reimpresión: 1989
Edición electrónica: 2011

Edición: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

NIPO: 005-11-050-1
ISBN: 84-259-0653-9
Depósito Legal: M. 6447-1989

Imprenta FARESO, S. A.
P.º de la Dirección, 5. 28039 Madrid

INDICE

INDICE

AGUSTIN DE ARGÜELLES Y LA CONSTITUCION DE 1812

POR

LUIS SANCHEZ AGESTA

I

APUNTE BIOGRAFICO

Don Agustín de Argüelles nació en Ribadesella (Asturias) el 28 de agosto de 1776, hijo de un hidalgo, en familia de no grandes medios, pero de cierto peso social. No tenemos muchas noticias sobre su primera educación, aunque parece ser que siguió con provecho lo que se llamaban entonces estudios de «latinidad», ya que incluso en sus propias obras encontramos citas brillantes de clásicos latinos que parece conocer con perfección. A los doce años ingresa en la Universidad de Oviedo, y hacia 1790 aparece ya como Bachiller en Derecho, completando estos estudios y los de Cánones. Las referencias son de un alumno brillante que al final de sus estudios va a tener una primera oportunidad (frustrada) con un ilustre asturiano, Jovellanos, que le acepta para que le acompañe a la Embajada de Moscú. Como es sabido, don Gaspar no llegó a desempeñarla al ser designado ministro, pero este nombramiento crea una relación entre los dos asturianos [1].

Su primer empleo fue como secretario del obispo de Barcelona, monseñor Díaz Valdés, también asturiano. El que después sería un notorio anticlerical vistió en esos días las ropas de clérigo, como recuerda Quintana [2].

---

[1] E. San Miguel, *Vida de don Agustín Argüelles*, 4 vol., Madrid, 1851. Esta obra, que más que una biografía es unas memorias de su autor, so pretexto de la vida de Argüelles, contiene, sin embargo, en sus escasas referencias a Argüelles la mejor información sobre su juventud y su muerte.

[2] M. J. Quintana, *Algunos recuerdos sobre don Agustín de Argüelles*, en *Obras completas*, I, 1898, pág. 663.

En 1800 pasa a Madrid, como otros tantos jóvenes, para hacer carrera en la Corte, y se dice que tuvo un puesto en la secretaría de la interpretación de lenguas bajo la jefatura de Leandro Fernández de Moratín, aunque no consta su nombre en las plantillas de dicho servicio. El primer empleo burocrático al que accede es hacia 1805 como oficial de la Convalidación de Vales reales, en este caso bajo el amparo de Sixto Espinosa, con una remuneración de 10.000 reales. Parece ser que por recomendación de su jefe, hombre de confianza del Príncipe de la Paz, fue enviado a Londres, por vía Lisboa, con una misión diplomática secreta de entendimiento con la Corte inglesa. La misión quedó frustrada desde su propio nacimiento, lo que le movió a escribir renunciando a ella antes de embarcar en Lisboa por considerar inútil su viaje. Pero, confirmado en su misión, va residir unos años en Londres, lo que le permite perfeccionar su conocimiento de la lengua inglesa, y probablemente en el ocio holgado de una misión, apenas sin contenido ni esperanza, adquirir los conocimientos de la constitución británica de que hizo después gala a lo largo de su vida política. Parece, además, que en esta estancia establece el primer contacto con lord Holland.

En 1808, cuando Godoy cae de su privanza, recibe la orden de regresar, con un nombramiento de oficial de primera, que le supone el ascenso a una remuneración de 16.000 reales. Conocedor de la presencia en Londres de los comisionados de la Junta de Asturias, Toreno y De la Vega, suspende su viaje y se une a ellos. Los orienta y acompaña en sus gestiones y con ellos regresa a su provincia natal. En 1809 se inscribe como soldado y es licenciado por su poca salud y su edad (treinta y tres años), y, en vista de ello, marcha a Sevilla, donde Jovellanos lo acoge y le da un puesto en la Comisión de Convocatoria de Cortes. De nuevo une el destino a los dos asturianos; y desde Sevilla pasan a Cádiz, donde Argüelles es designado, a la edad de treinta y cuatro años, diputado suplente de las Cortes convocadas en aquella ciudad.

Tenemos varios retratos literarios del Argüelles que se reveló como un notable orador en aquellas Cortes. El conde de Toreno, que convivió con él en Madrid, Londres y Cádiz, nos habla de su estatura elevada, la viveza de su mirada y «lo suelto y noble de su acción nada

afectada», y lo celebra como orador brillante con elocuencia «de ajustado lenguaje cuando se animaba, felicísimo y fecundo en extemporáneos debate», lo cual quiere decir que era buen improvisador; y celebra asimismo sus conocimientos varios y profundos en temas políticos y «con muchas nociones de las leyes y gobiernos extranjeros» [3].

Rico Amat, que lo debió conocer en fecha posterior, es un biógrafo no benévolo y reticente, y habla también de «lo elevado de su estatura, la viveza de sus ojos, lo suelto de sus ademanes, lo noble y expresivo de su figura», cualidades externas en que no se sabe si reproduce las noticias de Toreno o hay una coincidencia de caracteres externos en los que coinciden todos los que lo conocieron en alguna época de su vida. Y así Olózaga esboza también un retrato en que destaca «su continente digno, su figura gallarda, sus facciones regulares» y la voz sonora y la acción digna con que exponía sus discursos [4]. Rico Amat es, como hemos dicho, más reticente en cuanto a sus cualidades oratorias, y nos dice que pecó «de poco lógico en sus arengas, de falta de método en la exposición de sus ideas y de poca fuerza y exactitud en sus argumentos», aunque coincide en destacar sus dotes de improvisador, anotando quizá con malicia que se levantaba por lo común a hablar «sin haber meditado bien la materia de que iba a ocuparse y confiado en su afluencia prodigiosa, pero hablaba sin plan y era, por consiguiente, de discurso destartalado en sus oraciones». Juicio en el que coincide con Alcalá Galiano —a quien quizá repite—, que le acusa también de poco lógico [5]. Todos coinciden, sin embargo, en elogiar el metal de su voz, agradable y sonora, y en la facilidad y afluencia de su palabra, y sobre todo en la variedad de sus conocimientos en que se ocupaba «con igual lucimiento en materias políticas, administrativas, rentísticas y militares». Evaristo San Miguel lo elogia como «dul-

---

[3] Citado por San Miguel, *ob. cit.*, I, pág. 44.

[4] Agustín de Argüelles, *De 1820 a 1824,* precedido de una biografía de don Salustiano de Olózaga, Madrid, 1864, pág. 17.

[5] Rico Amat, *El libro de los diputados y senadores. Argüelles,* Madrid, 1861, y A. Alcalá Galiano, *Memorias,* I, Madrid, 1886, pág. 281, en *Obras escogidas,* B. A. E., pág. 358, dice Alcalá: «Se levantaba a hablar sin plan y daba suelta a su afluencia prodigiosa»; «de mozo era difuso», «en la vejez, prolijo y desbarajustado».

ce en la palabra, vigoroso en la expresión, decente y culto en todas sus frases, noble y elegante en el gesto y su acción, sin apartarse nunca de aquella dignidad, condición indispensable en todo hombre que aspira a cautivar su auditorio» [6]. Olózaga, que lo conoció en los últimos años de su vida, destaca una ligera pronunciación extranjera, efecto quizá de sus largas estancias en Londres.

Hemos insistido en estas diversas descripciones de Argüelles, especialmente como orador, porque, como más tarde ocurrió con Castelar, fue esta faceta de su personalidad [7] a la que atendieron sus contemporáneos al juzgarlo, designándolo con el sorprendente apelativo, por ese don de la palabra, de «el divino Argüelles». Ahora bien: como en el caso de Castelar, y sin que Argüelles alcanzara los niveles retóricos del gaditano de fin de siglo, había detrás de la retórica una sólida y variada información, que así como en Castelar se funda sobre todo en la historia, en Argüelles es el conocimiento del Derecho civil y canónico, la práctica de las finanzas que adquirió durante su empleo en Madrid y los conocimientos de ciencia política y Derecho constitucional que debió adquirir durante su larga residencia en Inglaterra con el forzado ocio de una misión limitada y perdida de antemano.

En Cádiz, después de participar en la Junta de legislación, constituida por la Junta Central, y nombrado diputado, descolló en las Cortes en los discursos iniciales que pronunció en defensa de la libertad de imprenta [8], y después en los más varios temas que fueron, destacando su figura como uno de los grandes líderes del grupo liberal de aquellas Cortes. Designado miembro de la Comisión de Constitución, fue a su vez nombrado en el seno de ésta, en unión de don Antonio Espiga, para preparar el Discurso Preliminar de la Constitución y, más tarde, para ir leyendo los distintos fragmentos de este discurso

---

[6] E. San Miguel, *ob. cit.*, IV, pág. 480.

[7] Quintana no creía que fuera hombre de acción *(Obras completas,* tomo XIX, B. A. E., pág. 560).

[8] Alcalá Galiano, *ob cit.*, pág. 276. A. de Castro, *Cortes de Cádiz,* I, Madrid, 1913, págs. 193 y sigs., mencionan hasta catorce discursos de Argüelles recogidos por la prensa con grandes elogios. No fue quizá quien dijo las cosas más agudas, pero sí el luchador más tesonero y el que produjo una mayor impresión en el público.

a medida que la Comisión terminaba sus trabajos. Por lo demás, estuvo siempre en la brecha en todos los debates. Reseñar sus intervenciones públicas en las Cortes sería tanto como historiar la discusión de la Constitución, pues fue raro el tema en el que no intervino.

Detenido después del golpe de Estado de 4 de mayo de 1814, fue víctima de un proceso fundado en la falsa declaración de un fingido general francés llamado Audinot, que le acusó de haber mantenido relaciones ocultas con Napoleón para proclamar la República. Y condenado arbitrariamente por Fernando VII al margen del proceso, fue enviado al Fijo de Ceuta con orden de que no se le permitiera escribir ni recibir ninguna carta. Su salud, siempre débil, y su edad hicieron que de nuevo le dieran por inútil, lo que hizo que su estancia en Ceuta se convirtiera simplemente en un destierro en el que se le trató con relativa humanidad, permitiéndole alojarse en una vivienda propia que compartió con don Juan Alvarez Guerra, en donde, entre otras cosas, se dedicó a una curiosa afición de cuidar y mantener pájaros, con que entretuvo sus destierros, pues también en Londres entre 1823 y 1833 aparece acompañado de ruiseñores [9]. Después fue desterrado a Alcudia, en las islas Baleares, lugar insano donde permaneció tres años.

En 1820 se incorpora de nuevo a la vida política y es nombrado ministro de la Gobernación, hasta que dimitió después de la apertura de Cortes en que Fernando VII añadió al discurso del trono la famosa «coletilla» quejándose de sus ministros. Como ministro, sus discursos son ahora más parcos, y apoya a los moderados, entre los que figura como cabeza o líder de los «doceañistas», en polémica con una nueva generación que le desborda y entre la que se encuentra Alcalá Galiano, que fue un curioso espectador de las Cortes de Cádiz y está en estos años en una rabiosa exaltación radical. Hay que anotar en esta etapa, en febrero de 1822, después de su retirada como ministro, que la Universidad de Oviedo, en que estudió, le hace doctor en unión de Martínez Marina, aunque Argüelles se negó a recibir una investidura solemne.

Cuando se produce la invasión francesa, va en cambio a unirse

[9] San Miguel, *ob. cit.*, II, pág. 52 y sigs.

a los exaltados y a apoyar a Alcalá Galiano. En esta ocasión obtuvo Argüelles un notable éxito retórico cuando él y Galiano propusieron y defendieron el 9 de enero una proposición rechazando las notas con que las potencias de la Santa Alianza conminaban al gobierno español. Al leer el día 11 el proyecto de mensaje y defenderlo ambos de nuevo, no sólo fueron aplaudidos por los diputados y el público, sino que al salir del Congreso los levantaron «en hombros y los llevaron en procesión como a santos en andas», cuenta el propio Galiano [10]. Según Galiano, él y Argüelles concibieron la atrevida y desesperada decisión de declarar incapaz a Fernando VII [11].

Cuando los franceses llegan al Trocadero, Argüelles, por vía de Gibraltar, emigra a Londres. No tenemos apenas otras noticias de esta segunda estancia de Argüelles en Londres, salvo las que Alcalá Galiano nos dejó de sus años de emigración. Según Alcalá Galiano, le agasajaron mucho los ingleses, incluso las más altas personalidades políticas; vivió con Valdés y Gil de la Cuadra, con los que en unión de otros emigrantes, como Istúriz y el propio Alcalá Galiano, hacía tertulia [12], en que se mezclaban visiones de futuro.

Vive Argüelles junto a otros emigrados, pero apartado de ellos, aunque participe en las tertulias. Conserva su amor a los pájaros. Podemos dar por buena la suposición que hace San Miguel de que debió dedicarse a leer, pasear y conversar con otros amigos emigrados. Vivió en Londres con don Cayetano Valdés, y lord Holland le nombró su bibliotecario, probablemente como pretexto para asignarle una pequeña pensión, aunque Alcalá lo niega y sostiene que quien le ayudó económicamente fue Toreno. Lo que sí puede afirmarse es que en estas fechas debió escribir dos de sus obras: aquella en que enjuicia el breve período constitucional de 1820-1823, y el *Examen crítico de la reforma constitucional,* que regresado ya a España, después de la amnistía de 1833, publica, sin embargo, en Londres, quizá para exponer con más soltura los juicios, ahora más descarnados e hirientes,

---

[10] Alcalá Galiano, *Memorias,* II, págs. 369-373.

[11] *Ibíd.*, II, pág. 445.

[12] Alcalá Galiano, *Agustín de Argüelles,* en *Obras escogidas,* tomo LXXXIV, B. A. E., págs. 353-400.

sobre las fuerzas presentes en las Cortes de Cádiz y la Constitución nacida en aquellas fechas. Alcalá Galiano confirma esta suposición.

Muerto Fernando VII es comprendido en la segunda amnistía y regresa a España y participa en la vida política. De nuevo es elegido procurador, y aparece en el ala más radical con López y Caballero, apoyando la desamortización y combatiendo violentamente a Martínez de la Rosa con motivo del tratado Eliot.

Pese a su admiración por la Constitución de 1812, intervino en la reforma de 1837 de la Constitución de Cádiz [13]. Según los continuadores de la *Historia de España* de Lafuente (Varela, Pirala y Borrego), «don Salustiano de Olózaga había realizado el importantísimo servicio de haber ganado, digámoslo así, al sectario *(sic)* don Agustín de Argüelles para que admitiese el censo electoral, el voto directo, la segunda cámara y demás artículos que en la Constitución de 1837 y sus leyes orgánicas estaban inspiradas por principios conservadores» [14].

En abril de 1841 es nombrado presidente del Congreso con una brillante votación. En el mismo año, el 16 de junio, después de obtenes una lucida votación para regente en concurrencia con Espartero, es nombrado tutor de la reina, cargo que dimite al producirse el alzamiento contra el regente; y salvo un pequeño intervalo en 1843, en que perdió su elección en Madrid, será diputado ya hasta su muerte, en la madrugada del 26 al 27 de marzo de 1844. Recibió sepultura en el cementerio de San Nicolás, y según la costumbre de aquella época, su sepelio fue un pequeño acto político en el que, junto a los amigos, se reunieron los elementos dispersos del Partido Progresista y se pronunciaron discursos y se leyeron versos por Luján, Corradi, Sa-

---

[13] Las notas biográficas de Argüelles, o son elogiosas apologías, o duras críticas. Algunos apologistas lo presentan como autor de la Constitución de 1837, y es cierto que estuvo en la Comisión que la redactó. Pero Olózaga, biógrafo de Argüelles y presidente de aquella comisión, no hace referencia a su participación. Nos inclinamos a creer que debió ser muy pasiva, dado su entusiasmo por la Constitución de 1812 y la profunda revisión que realizó en ella el texto de 1837.

[14] *Historia general de España,* tomo XXI, Montaner y Simón, Barcelona, 1890, pág. 306. El calificativo «sectario» alude probablemente a su exaltada devoción por la Constitución de 1812 y sus principios políticos.

gasti y Alonso. Parece que acudió una gran multitud a su entierro, pero ningún notable nombre de la política de aquella época, ya que había cesado como tutor en julio de 1842 y el momento no era especialmente propicio para los progresistas, ni sobrevivían apenas quienes tuvieron participación familiar [15] o directa en las Cortes de Cádiz, y los que convivieron en el exilio o en la política, como Martínez de la Rosa o Alcalá Galiano, estaban muy distantes políticamente en esas fechas de lo que Argüelles había representado.

Hay que añadir que ni siquiera le cupo el honor de una gran biografía. Evaristo San Miguel escribió una voluminosa y llena de simpatía; pero apoyándose quizá en aquello que dice en la primera página de que la vida de don Agustín de Argüelles «equivale al cuadro histórico de un período de tiempo muy considerable», la verdad es que apenas aporta algunos pequeños datos sobre la vida de Argüelles. Es más bien una historia del siglo XIX, o unas Memorias de su autor, en que el presunto sujeto biografiado, en cuatro volúmenes de más de 400 páginas cada uno, está difuminado entre los acontecimientos del siglo, con sólo menciones incidentales y alguna mínima referencia a sus primeras actividades y a su muerte, que apenas llenarían unos cuadernillos si se sumaran todas las líneas que dedica realmente a la biografía de Argüelles.

Las pequeñas notas biográficas de Alcalá Galiano y Olózaga, aunque importantes, son marginales, y Rico Amat es cuando menos reticente, si no hostil. Otros pequeños escritos carecen de valor. El mejor ensayo sobre su biografía, aunque breve, es el estudio introductorio de Jesús Longares en la edición de 1970 del ensayo crítico sobre la reforma constitucional [16]. Como este mismo autor advierte, las biografías o las notas biográficas sobre Argüelles han estado siempre teñidas de pasión, de la misma pasión que dominó la política del siglo XIX. Un adversario como Alcalá Galiano, que escribe cuando Argüelles aún está vivo, llega a preguntarse por las causas de la «notoria desproporción existente entre su antigua celebridad y su mérito real y verdadero», atribuyéndola a la edad que Argüelles tenía, más de sesenta

[15] El padre de Corradi fue taquígrafo en las Cortes de Cádiz.
[16] *La reforma constitucional de Cádiz,* Iter, Madrid, 1970.

y cinco años, y al cambio de gusto de la época en relación con las formas oratorias que habían impuesto su nombre como orador «divino» a principio de siglo [17]; Olózaga, que escribe unas páginas más cordiales, también se pregunta qué mágico poder tuvo su elocuencia para conmover y arrastrar «no sólo a los contemporáneos del orador, sino a las generaciones venideras», y se responde destacando cualidades de carácter que Argüelles tuvo en grado sumo y que ni aun sus adversarios más enconados le discutieron: austero en su vida personal, consecuente en sus ideas, digno en la adversidad, sereno en sus disputas con los más altos poderes, perseguido con injusticia y reiteración, abnegado defensor de lo que consideraba justo para el bien público.

En todo caso, quedan como aportaciones suyas a la historia constitucional de España su destacada participación en la Constitución de 1812 y hasta la actitud pasiva con que cedió a las dotes de persuasión de Olózaga al revisarla y refundirla en 1837. La posteridad ha prestado mas atención a la figura humana que al orador político. Modelo de estos juicios es el de Pérez Galdós, que le dedicó unas páginas llenas de simpatía en sus *Episodios nacionales.* Es claro que don Benito no conoció al asturiano, y se limitó a reflejar retazos de estos esbozos biográficos (sobre todo de Olózaga y algo de Alcalá Galiano) y quizá alguna noticia transmitida por tradición oral de contemporáneos de los años cuarenta en que Argüelles fue tutor de la reina. Galdós lo describe como un «señor viejo, alto, amarillo, con unas patillucas cortas, el mirar tierno y bondadoso, el vestir sencillísimo y casi desaliñado». «Su palabra —añade Galdós—, educada en la tribuna y más diestra en la argumentación del sentimiento que en la dialéctica, iba tomando con el decaer de los años un tonillo plañidero; su voz temblaba, y a poquito que se le extremase la intención oratoria, se le humedecían los ojos.» Galdós recuerda también una anécdota que está documentada en el *Diario de Sesiones del Congreso.* De tal manera sentía Argüelles que la Cámara era el ambiente de su vida, que puso como condición para aceptar la tutela regia que le permitieran continuar siendo parlamentario. «No podía librarse —comenta Pérez Galdós— de la vanagloria tribunicia, ni su orgullo podía satisfacerse con

[17] Alcalá Galiano, *Agustín de Argüelles,* en *Obras escogidas,* cit., pág. 358.

otros lauros que los ganados en las Cortes.» Don Benito asume el nombre de la posteridad para declarar prescrito aquel mote de «divino», «fundado en vanas retóricas», y destacar su honradez y austeridad, que en tales tiempos y lugares, dice Galdós, no parecía humana [18].

[18] B. Pérez Galdós, *Los ayacuchos*, ed. 1906, pág. 12-13. El juicio de Menéndez y Pelayo es menos benévolo, *Historia de los heterodoxos*, tomo VI, ed. de 1948, pág. 44.

II

AGUSTIN DE ARGÜELLES Y EL «DISCURSO PRELIMINAR» DE LA CONSTITUCION DE 1812

1. LA REDACCION DEL «DISCURSO PRELIMINAR»

Normalmente se ha aceptado sin discusión que el *Discurso preliminar* de la Constitución de 1812 fue obra de don Agustín de Argüelles. No vamos a discutir esta tradición, pero sí a matizarla.

Probablemente, el primer fundamento de esta afirmación está en el hecho mismo de que don Agustín de Argüelles fue quien lo leyó ante las Cortes por acuerdo de la propia Comisión de Constitución [1]. Y probablemente lo hizo con aquella dignidad y entonación que eran habituales en sus discursos, pues San Miguel nos cuenta que «fue escuchada la lectura con muestras de aprobación y hasta aplausos tanto por los diputados como por los espectadores de la galería». Probablemente contribuyó a afirmar esta creencia la reiterada afirmación de diversos autores que se dejaron llevar de esa apariencia. Así, en la biografía [2] de E. San Miguel o en la *Historia de España* de Modesto Lafuente, que da noticia de la lectura el 18 de agosto por don Agus-

[1] *Actas de la Comisión de Constitución,* publicadas bajo la dirección de F. Suárez, Instituto de Estudios Políticos, Sesión del 16 de agosto, Madrid, 1976: «Se acordó que en la mañana del siguiente día anunciaría el secretario Pérez de Castro en nombre de la Comisión a las Cortes hallarse concluida la parte de la obra que debía presentar y que la Comisión se proponía hacer el domingo próximo su lectura por medio de sus individuos, esto es, la del discurso por el señor Argüelles, y la de la Constitución por el secretario señor Pérez Castro.»

[2] E. San Miguel, *Vida de don Agustín Argüelles,* I, Madrid, 1857, pág. 196.

tín de Argüelles del «largo y erudito discurso que precedía el proyecto, obra suya de las que honran más a aquel distinguido hombre político» [3], por cierto, con una curiosa afirmación de una «larga» lectura, que no fue así, puesto que sólo leyó una tercera parte; y en el mismo sentido, don Adolfo de Castro en su curioso libro *Las Cortes de Cádiz,* al anotar las impresiones de los ejemplares de la Constitución, dice que se hicieron «dos ediciones: una en folio, en papel avitelado, sin el preámbulo que había escrito don Agustín de Argüelles, y otra en octavo y papel común con el preámbulo citado» [4]. Aún más: el mismo autor de esa curiosa y notable obra en que se recogen tantos documentos del Archivo municipal de Cádiz y de la prensa gaditana contemporánea de las Cortes fue en 1854 gobernador de Cádiz, y en 1855, alcalde primero de dicha ciudad. Y en su primera condición como gobernador requirió al Ayuntamiento para que diese el nombre de Argüelles a una plazuela en que se hallaba la casa en que vivió don Agustín y en la que «escribió el Discurso preliminar del venerado Código de 1812 siendo diputado de las Cortes Extraordinarias». Y en el año siguiente, siendo ya alcalde primero de la ciudad, cumplió el deseo y descubrió una lápida que dice:

«En este edificio, el ilustre ciudadano don Agustín de Argüelles, patriarca de la libertad española, escribió el preámbulo del venerado Código de 1812. Como título de honor a la memoria de este distinguido patricio, el Ayuntamiento de 1855.»

Al inaugurar el monumento pronunció un breve discurso en que glosa la misma idea [5]. Hay, pues, un testimonio labrado en piedra, aunque con más de cuarenta años de retraso y muerto ya el presunto autor. Después se encuentra la misma referencia en muchos autores, entre otros, en Melchor Fernández Almagro, que incidentalmente hablando del *Discurso preliminar,* anota «obra personal de don Agustín de Argüelles», y cito este testimonio porque en la bibliografía de esta

---

[3] M. Lafuente, *Historia de España,* tomo XVII, Barcelona, 1889, pág. 240.

[4] Adolfo de Castro, *Cortes de Cádiz,* I, Madrid 1913, pág. 459. (Obra escrita entre 1888 y 1891, comprada por el Congreso y publicada con ocasión del centenario.)

[5] Adolfo de Castro, *ob. cit.,* II, págs. 464-466.

obra aparece citada la de Castro, aunque curiosamente no las Actas de la Comisión de Constitución [6].

La lectura de las Actas de la Comisión es lo que obliga a precisar y matizar esta larga tradición, que hasta cierto punto chocaba con el silencio del propio Argüelles y la discrepancia de alguna de sus ideas con el texto del *Discurso.*

Lo curioso es que existían las Actas de la Comisión en un legajo que del Palacio Real había pasado al Archivo de las Cortes, y que su contenido fue extractado ya por Fernández Martín en 1885; pero la verdad es que apenas habían sido consultadas hasta que en 1976 fueron publicadas bajo la dirección del profesor Verdaguer y con un prólogo de la señorita Cristina Diz-Lois [7]. Y en estas Actas, de una parte se confirma la paternidad de Argüelles del *Discurso preliminar,* pero obliga a matizarla en el sentido de que expresa un pensamiento colectivo y que tuvo para redactarlo un notable colaborador. El discurso se escribió por acuerdo de la Comisión en su sesión del 22 de julio por estimar ésta que debía «acompañar el proyecto de Constitución un discurso o preámbulo razonado que sea digno de tan importante

---

[6] M. Fernández Almagro, *Orígenes del régimen constitucional de España,* Labor, Barcelona, 1928, pág. 86.

[7] Conoció estas *Actas* Fernandez Martín en su *Derecho parlamentario español,* 3 vols. Madrid, 1885 (volumen II, pág. 294 y sigs., como hace notar con un pequeño error o errata la señorita Diz-Lois). También las conoce Martínez Sospedra, aunque la publicación de la síntesis de las actas fue posterior a la publicación de la obra a que hemos hecho referencia *(La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español,* Valencia, 1978, págs. 155-183). La señorita Diz-Lois sugiere, más que razona, que la primera parte del discurso procedía del borrador de Ranz Romanillos. Martínez Sospedra llama a su vez la atención sobre la notable influencia en este discurso de los trabajos de la Junta de Legislación, establecida por la Junta Central, y especialmente de la lista de las leyes fundamentales de la monarquía, de la que se deducía por la propia Junta que el gobierno de Castilla era una monarquía «templada», como lo eran con carácter más marcado la de los reinos que componían la Corona de Aragón y lo es todavía la del reino de Navarra, que ha conservado su constitución propia. Más adelante hablaremos del origen de esta idea, que hay que referir a Martínez Marina. Y habría que recordar también que a esta Junta perteneció Ranz Romanillos, pero también el propio Argüelles, que fue su secretario (véanse páginas 79 y 83 de la obra citada).

obra». Y, en consecuencia, «acordó que dos de sus vocales se encargarían de formarlo, y el señor presidente nombró a los señores Espiga y Argüelles, que quedaron en ello». El discurso no se redactó de una sola vez, sino en tres tiempos, con tres partes claramente definidas que se separan en esta impresión. Cada una de las partes del discurso fue examinada y aprobada por la Comisión como una obra colectiva, que a su vez fue suscrita por las firmas de todos sus miembros, salvo el señor Valiente, que no firmó la primera parte, sin que conste en las otras partes del discurso quiénes la suscribieron, pues se hace sólo referencia a los presentes. También se hace constar en las Actas, como testimonio de este carácter colectivo, que se «hizo la ligera variación de una que otra palabra en el discurso». Pero aunque quede patente el carácter de obra colectiva, debe reconocerse que se debió en gran parte a las ideas y a la pluma de Argüelles, y hasta cierto punto de Espiga, que habían sido encargados de su redacción. Esta colaboración de Espiga con Argüelles debió ser efectiva, pues Espiga, hombre inteligente y estudioso, no tiene traza de mero amanuense, y las Actas se refieren en plural a los «señores encargados de extender la parte correspondiente del discurso preliminar» [8].

El texto, pues, quizá en su letra y en su mayor parte es de Argüelles, aunque con una colaboración de Espiga y concebido como obra colectiva de la Comisión. Debía, pues, acomodarse al pensamiento de todos y reflejar el resultado de sus deliberaciones, que, según consta de las mismas actas, en más de una ocasión se tradujo en notas de miembros de la Comisión o en propuestas personales. El texto del proyecto de Constitución, en cambio, fue, de acuerdo con esas actas, obra del presidente don Diego Muñoz Torrero y don Evaristo Pérez de Castro, y quizá en algo de ese colaborador borroso, autor fecundo de prólo-

---

[8] Pueden verse algunos datos sobre la personalidad de don José de Espiga, nombrado por la Junta superior de Cataluña, en J. Rico Amat, *El libro de los diputados y los senadores*, cit., Madrid, 1862, págs. 155-158. Fue, según esa referencia, un «discutidor hábil y sereno» que «logró llamar la atención del público y de sus compañeros desde las primeras sesiones». Fue más tarde propuesto para arzobispo de Sevilla en 1820-1823 y nombrado presidente de las Cortes, pero no consiguió que la Santa Sede expidiera las bulas y murió sin regentar la diócesis.

gos, proyectos de Constitución y catálogos de Códigos nacionales que fue don Antonio Ranz Romanillos, que colaboró también en la Constitución de Bayona [9]. Esto explica el que Argüelles en sus obras posteriores no haga nunca ninguna referencia a ese *Discurso preliminar* como obra suya, y que a veces, sobre todo en el capítulo que dedicó a la preparación de la Constitución en su *Examen histórico,* sus ideas discrepen a veces de las contenidas en el Discurso [10]. Quizá estos puntos de discrepancia lo fueron en su día del redactor o redactores del *Discurso* con la Comisión que debía aprobarlo y a cuyo pensamiento se ajustaron, o quizá son aquellos en que las Actas reflejan un cambio de palabras en el texto que fue sometido a la Comisión. No hay, pues, inconveniente en que circule este discurso como obra directa de don Agustín de Argüelles, pero con la salvedad de que lo redactó en colaboración y reflejando el pensamiento colectivo de una comisión que deliberó sobre un proyecto y cuyas conclusiones debía reflejar el *Discurso preliminar.* El proyecto de Constitución tuvo unos ponentes y el *Discurso preliminar* otros distintos. No fue, pues, tampoco un texto previo sobre el que se redactó la Constitución, sino un razonamiento o justificación que se fue escribiendo a medida que el proyecto se redactaba. Por eso conviene examinar cómo se redactó el proyecto y cómo el *Discurso* que debía acompañar a la presentación.

Como hemos indicado, hubo una aportación inicial de alguien ajeno a la Comisión, el señor Romanillos, que al parecer conservaba en su poder un proyecto de Constitución trabajado sobre ciertas bases que adoptó la Comisión creada para este objeto por la Junta Central [11].

---

[9] F. Martín, *Derecho parlamentario,* cit., pág. 299. Véase sobre la participación de Ranz Romanillos, C. Sanz Cid, *La Constitución de Bayona,* Madrid, 1922, pág. 98 (en que se indica que fue nombrado miembro de la Junta de Bayona por el duque de Berg y secretario por Napoleón), y sobre todo las Actas de las Sesiones entre el 15 de junio y el 8 de julio de 1808, que reproduce Sanz Cid y en que Romanillos firma como secretario. Sobre sus intervenciones concretas en la redacción, véanse, por ejemplo, las páginas 253 y 273.

[10] Agustín de Argüelles, *Examen histórico de la reforma constitucional,* 2 volúmenes, volumen II, cap. VII, Londres, págs. 61-124. Más adelante analizamos este texto.

[11] Acta del 6 de marzo.

No era sólo un proyecto, porque unos días después fue realizada la gestión para que el señor Romanillos entregara el proyecto y hay una referencia no sólo al proyecto, sino a un prólogo. Sobre esta base se discutió si convendría «convidar al señor Romanillos» a que asistiese a las sesiones, y así se acordó encargando a los señores Espiga y al secretario Pérez de Castro que se lo indicaran (12 de marzo de 1811).

Unos días después «se presentó el señor Romanillos con el proyecto de Constitución y el catálogo trabajado por él mismo de las leyes de diferentes códigos nacionales que tratan de puntos constitucionales», trabajo que, como nos cuenta el mismo *Discurso preliminar,* había sido realizado por la Comisión de Legislación nombrada por la Junta Central [12]. Leyó ambos documentos y anunció que el prólogo no estaba acabado de copiar. Y así, pasados unos días, el señor Romanillos leyó parte de este discurso que tenía ya concluido, que comprendía «todo lo relativo a las disposiciones preliminares del poder legislativo, o sea, las Cortes y elecciones» (16 y 20 de marzo de 1811). De estos materiales es creíble por el tenor de las deliberaciones que

---

[12] Argüelles *(Examen crítico de la reforma constitucional,* I, 1835, pág. 184) alude a la Junta de Legislación, «a quien estaba encargado extender el proyecto de Constitución que se debía someter a la aprobación de las Cortes». De esta Junta formaban parte Ranz Romanillos —ya en Sevilla— y el propio Argüelles. Esta Junta comenzó sus trabajos a partir del 4 de octubre de 1809, y el día 29 encarga a uno de sus vocales, precisamente a Ranz Romanillos, de «recoger las leyes fundamentales españolas esparcidas por diversos códigos de su jurisprudencia» (véase *Actas,* cit., págs. 46 y sigs.). Ranz presentó el 5 de noviembre un amplio cuestionario de las materias que debían resolverse por la Junta para fijar las bases de una Constitución monárquica. Son sólo preguntas a las que quizá daba respuesta, pero no sabemos cuál, en el proyecto que leyó a la Comisión de Constitución. En ese escrito de Ranz de 5 de noviembre de 1809 sólo hay una afirmación que no se cuestiona: «No puede haber sociedad civil sin el ejercicio de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ni buen Gobierno si estos tres poderes están reunidos en una sola persona; en el Estado en que esto sucede no hay más que señor y esclavos.»

A la Junta de Legislación y a su trabajo se alude también en el *Discurso preliminar,* que nos dice que la Comisión «ha tenido a la vista preparado ya de antemano por otra Comisión nombrada al intento por la Junta Central» la selección de las leyes fundamentales de entre «la prodigiosa multitud de otras leyes».

sólo se utilizaron en principio el catálogo de los diferentes códigos nacionales [13].

Y como hemos indicado, mucho más tarde, en la sesión del 22 de julio de 1811, la Comisión acordó que debía acompañar el proyecto de Constitución un discurso o preámbulo razonado que fuera digno de tan importante obra. Y habiendo acordado que fuera preparado por dos de sus vocales, el presidente, Muñoz Torrero, designó a los señores Espiga y Argüelles. Como Argüelles había sido también secretario de la Comisión de legislación que preparó los materiales que había aportado a la Comisión Ranz Romanillos, es natural que utilizara dichas disposiciones, en cuya recopilación había quizá intervenido. Lo que no es creíble, aunque algún comentarista así lo insinúe, es que utilizaran también el prólogo o discurso preparado por Ranz Romanillos, pues aparte de que habría quedado alguna referencia en las *Actas* como un mandato de que lo tomaran de base o lo revisaran, el proyecto de Constitución a que correspondía dicho prólogo no era el que la Comisión estaba discutiendo, sino un texto nuevo, cuya redacción siguen las actas paso a paso.

Sobre este último extremo, las *Actas* son terminantes. el proyecto del señor Romanillos se volvió a releer el 23 de marzo, y aunque no dice el texto que se desechara, sí dice manifiestamente que, después de un cambio de impresiones, el señor presidente, Muñoz Torrero, quedó «en traer para la primera sesión un apunte de sus ideas» [14]. Y en una sesión subsiguiente se discutieron las proposiciones de Muñoz Torrero y se acordó que esas ideas debían ser los principios de la Constitución y los artículos que la encabezaran, constando en acta una redacción inicial de los artículos propuestos que definían la nación, su libertad e independencia y el principio de que la soberanía

---

[13] M. Martínez Sospedra recuerda que, en la sesión de 3 de julio de 1811, un diputado, al hablar incidentalmente del proyecto de Constitución, habló de la presencia en la Comisión del «autor de la que se ha propuesto como modelo en lo general». Muñoz Torrero se apresuró a rectificarlo diciendo que «padecía equivocación cuando afirmaba que se toma por modelo una Constitución extendida de antemano, pues la que se presentaría es enteramente diferente de aquélla» *(La Constitución de 1812,* Valencia, 1978, pág. 159).

[14] Acta de 23 de marzo de 1811.

reside esencialmente en la nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales. Sí se tuvo en cuenta el proyecto de Romanillos —y así consta en acta— para definir quiénes eran españoles y cuáles eran sus obligaciones, pero de nuevo se encargó al señor Muñoz Torrero con el secretario Pérez de Castro, que formularan las ideas de la Comisión en artículos que fueron posteriormente aprobados. A partir de ese momento, son el señor Muñoz Torrero y el secretario Pérez de Castro quienes como «comisionados» se encargan de presentar los artículos o proyectos de artículos que van a ser discutidos, y así lo indican las actas del 13 y 19 de abril y 12 de mayo, en que las actas se refieren a los proyectos o trabajos realizados por los comisionados señores Pérez de Castro y Torrero. Más tarde se las designa en las *Actas* con el curioso término de «la fracción de la comisión», término sobre cuyo significado no hay duda, porque en alguna acta se habla literalmente de «la fracción compuesta por el señor presidente de la Comisión, Torrero, y del secretario de ella, Pérez de Castro» [15]. Fueron, pues, Muñoz Torrero y Pérez de Castro quienes actuaron como ponentes permanentes del articulado de la Constitución, y Espiga y Argüelles los que desempeñaron la misma función en relación con el *Discurso preliminar*, siguiendo el texto de los artículos que eran aprobados.

Esta afirmación debe entenderse en términos generales, pues es claro que en algunos pasajes concretos se pidió a algún miembro de la Comisión, como Espiga o Jáuregui, y hasta el mismo Romanillos, que formularan algún artículo en materia en que parecían especialmente competentes. Y además hay que advertir que la Comisión deliberó en todos los artículos y que en algunos casos los textos fueron aprobados después de esta deliberación por mayoría o, como dicen las actas, por pluralidad de votos, y en otra ocasión hubo empates y se volvió de nuevo a discutir un tema, e incluso el texto final fue revisado en cuanto al lenguaje por el presidente Muñoz Torrero «con un diputado hábil en la materia» [16].

En cuanto al *Discurso preliminar*, fue también leído y aprobado

---

[15] Acta de 4 de junio de 1812.
[16] Acta de 3 de noviembre de 1811.

en cada una de sus tres partes por la Comisión, e incluso consta de las actas que «se hizo la ligera variación de una que otra palabra en el discurso» [17]. Las lecturas por la Comisión de las tres partes del *Discurso* se hicieron en las sesiones de 16 de agosto, 5 de noviembre y 24 de diciembre de 1911. No se consideró tampoco como obra personal de ningún miembro —en el sentido de que fuera sólo obra de la pluma de Argüelles sin la colaboración de Espiga—, pues las actas mismas hablan en plural de «los señores encargados de extender la parte correspondiente del discurso preliminar».

Estas son en líneas generales los resultados que ofrece una lectura atenta de las actas. La Comisión actuó como cuerpo colectivo, pero en lo que se refiere a la redacción del articulado y a los principios dominantes del texto fueron ponentes los señores Muñoz Torrero, presidente de la Comisión, y Pérez de Castro, que actuaba como secretario. En cuanto al *Discurso preliminar,* que como es natural siguió a la redacción del texto, fue comenzado a redactar cuando la deliberación sobre la Constitución estaba ya muy avanzada, el 22 de julio, por Argüelles y Espiga, y el texto de la primera parte se redactó en poco más de quince días, puesto que se leyó y aprobó en Comisión el 16 de agosto. En cuanto a la segunda parte, tuvieron los redactores más de dos meses para preparar el texto, y la tercera parte del discurso estaba casi dispuesta el día 20 de diciembre para su lectura y terminó de redactarse el día 24, en que se leyó y aprobó.

No hay ningún inconveniente en creer y hay más de un fundamento para pensar que la pluma de Argüelles fue quizá la predominante en este texto. Incluso el hecho de que Muñoz Torrero lo designara para darle lectura ante el Pleno de las Cortes confirma esta estimación, aunque haya que salvar que el texto tenía que expresar, aun en aquellos casos en que Argüelles discrepaba, el pensamiento colectivo de la Comisión tal como quedaba plasmado en el proyecto que se sometía a la deliberación del Pleno de las Cortes, y que en todo caso fue leído y aprobado por la Comisión y que consta que en algún caso se hizo alguna variación de palabras en su contenido.

Por lo demás, el texto del *Discurso* es una exposición sucinta y

[17] Acta de 20 de diciembre de 1811.

ajustada al texto del contenido de la Constitución, sin más punto polémico que esa referencia a un fundamento histórico en la Edad Media española de las principales innovaciones que la Constitución presentaba. En su texto se reflejan a veces los argumentos que se cruzaron en el seno de la Comisión con un cierto aire impersonal. La redacción es sencilla y clara, y una vez que en las primeras páginas se han dado esos argumentos históricos que tratan de confirmar la tesis de que «nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española», sigue fielmente el desarrollo de la Constitución título por título. Se habla siempre impersonalmente y con insistencia casi cansada de los propósitos de la Comisión, y hasta de las dudas que la Comisión ha tenido al resolver algún extremo, de las razones que aduce la Comisión, del pensamiento de la Comisión. Esta puede ser la razón por la que en ningún caso el propio Argüelles haya reivindicado su autoría ni haya aludido a su intervención en el texto. Deliberadamente hay en el discurso una objetividad referida a un acuerdo colectivo de la Comisión. Sus puntos personales de discrepancia los publicó veinte años después en su *Examen crítico.*

2. EL JUICIO DE ARGÜELLES VEINTE AÑOS DESPUES

Argüelles asistió al nacimiento y a la reiterada muerte y resurrección de la Constitución de Cádiz en 1814, 1820-1823 y 1836-1837. No sólo contribuyó a crearla, sino que pudo experimentarla en circunstancias diversas e incluso participó en su reforma final. Y en Londres, entre 1823 y 1833 tuvo ocasión de enjuiciarla en el sosiego reflexivo del destierro. El mismo llamó a su obra *Examen crítico de la reforma constitucional.*

Vamos a analizar sumariamente los temas que en este *Examen crítico,* publicado en 1835, contienen una novedad, bien porque se separen netamente de las ideas sostenidas en el *Discurso preliminar,* bien porque añaden nuevos argumentos o matizan los expuesto.

Conviene, ante todo, llamar la atención sobre la confesión que hace Argüelles en cabeza del capítulo VII de que las Cortes, al esta-

blecer una Comisión de Constitución que preparara un proyecto, «no le señalaron el camino que debía seguir en sus tareas, ni menos le dieron ninguna regla clara, ningún principio determinado y específico que le sirviese de guía. La resolución y mandato de formar un proyecto de Ley Fundamental de la Monarquía fue toda la instrucción que recibieron, lo demás se dejó totalmente a su juicio y a su discernimiento» [18]. Esto nos explica la actitud inicial de la Comisión que nos revelan las Actas tratando de suplir esa falta de instrucción. Los miembros de la Comisión pensaron que, puesto que al parecer existía un proyecto preparado por la Comisión de Legislación de la Junta Central, deberían conocerlo por si podía servir de base a sus trabajos. Y, en efecto, llamaron al señor Ranz Romanillos, que al parecer conservaba los papeles de esta Comisión para ver si el proyecto les proporcionaba una base útil. El señor Romanillos, aunque se hizo rogar alegando que el proyecto que tenía entre manos aún no estaba copiado en limpio, finalmente lo llevó a la Comisión de Constitución y fue leído hasta dos veces, según consta en las actas.

Parece deducirse que el proyecto no ofrecía esa base que los miembros de la Comisión deseaban, y en la deliberación el presidente Muñoz Torrero expuso sus ideas, que redactó después en una nota con los principios más importantes que debían tenerse en cuenta al redactar la Constitución. Estas bases se reflejaron en lo que fue después el capítulo primero de la Constitución, sin que del proyecto de Romanillos quedara al parecer otra cosa quizá que el artículo primero y la descripción en el artículo 10 del territorio de las Españas. Después de este primer paso, se designó con un encargo especial como ponente a Muñoz Torrero, auxiliado del secretario de la misma Comisión Pérez de Castro para proponer el restante articulado, salvo casos muy concreto en que la redacción de un artículo se encomendó expresamente a algunos de sus miembros o se incluyó por una iniciativa particular.

La versión de Argüelles en 1835, sin discrepar fundamentalmente de estos hechos, da otra explicación muy sugestiva del plan seguido en la redacción del texto. «La índole del gobierno que era prudente

---

[18] A. Argüelles, *Examen crítico de la reforma constitucional*, II, 1835, página 61.

restablecer estaba señalada por los acontecimientos.» Según Argüelles, la Comisión, aunque lo hubiera deseado, no podía restablecer lo que «la insurrección había aniquilado en sus fundamentos». Todas las instituciones del antiguo régimen habían perecido en las convulsiones del mes de junio de 1808, que sucedieron a ese 2 de mayo con que se inicia el alzamiento del pueblo español. «Una convulsión universal, simultánea y violenta cual jamás agitó a ningún país civilizado, desencadenando todas las pasiones, aniquiló a un mismo tiempos las autoridades, las leyes y cuantas barreras podían contener el ímpetu de un pueblo enfurecido» [19]. Según Argüelles, en ese caos de la Administración pública sólo quedaba sin descrédito ni odiosidad lo que él llama «la antigua planta de la monarquía», a saber: una autoridad real sujeta a restricciones; Cortes Generales que debían ser convocadas para todos los negocios graves e importantes; jueces responsables cuya acción de juzgar se fundara en leyes sancionadas y publicadas en Cortes, y una administración de las provincias y los pueblos que, de acuerdo con la forma que tuvo en su origen, debía estar confiada a Ayuntamientos electivos. Esto es lo que el pueblo mismo había restablecido de una forma espontánea, adoptando en todas partes una «forma popular de administración y gobierno». Esta forma popular de gobierno, dice Argüelles, tomaron todas las provincias en sus primeras juntas y esta misma forma transmitieron a la suprema magistratura, que fue constituida después para concentrar el poder y conservar la unión de la monarquía que se desmoronaba por la invasión francesa. Tal era la línea que marcaban los hechos y que en cierta manera exigía el «espíritu del Congreso», a cuyo examen y sanción debía someterse la Constitución. «De otro modo, la hubiera expuesto a una desaprobación inevitable, frustrando así las esperanzas de tantos hombres ilustrados y amantes de su patria, como se habían lisonjeado [de] ver restaurada, pública y asegurada con leyes políticas claras y expresas la independencia exterior de la nación» [20].

Esta fundamentación apuntaba al hecho mismo de que el pueblo español había afirmado su propia soberanía. La Constitución debía

[19] *Ob. cit.*, I, pág. 10.
[20] *Ibid.*, II, págs. 64-67.

registrar este hecho atendiendo, por otra parte, a la presunta opinión de las Cortes mismas a la que se sometía el proyecto. Y sólo después de hacer esta afirmación hay una breve referencia a lo que en el *Discurso preliminar* es la medula de la curiosa novedad tradicional del texto. Estos principios, dice Argüelles, existen auténticamente en los códigos, fueros y privilegios que componen la legislación y jurisprudencia nacional. «Con ellos están enlazados los hechos más heroicos, las empresas más ilustres que hicieron a la nación tan célebre y respetada» [21]. Y nada más, aunque en las páginas finales de ese capítulo se ahonde en esta idea con un curioso matiz que expresa una convicción muy generalizada entre los hombres de Cádiz. La idea de que la decadencia española no tiene una razón militar ni económica, sino, casi diríamos, constitucional o política en su misma raíz. La nación, se dice en esas páginas, fue «poderosa y temida mientras le duró el impulso de sus antiguas instituciones; decadente y despreciada a medida que éstas se alteraron por más que lo disimulase con empresas militares». Este hecho, en opinión de Argüelles, contenía la condenación más tajante de un régimen que no dejó a la nación otro medio de salvarse que el de recurrir a una insurrección. «Cualquier esfuerzo, cualquier ensayo que se hiciese para sacarla de este abismo, justificado estaba bajo todos los aspectos.» Argüelles exalta el hecho de cómo después del año 1810 el orden constitucional «había renacido sin pasar por los horrores de una discordia civil» [22]. Y añade que la Comisión había penetrado sin duda en el espíritu mismo del Congreso, puesto que los fundamentos de su plan no hallaron oposición sino en muy pequeña minoría.

En las páginas sucesivas, Argüelles recapitula título por título el contenido de la Constitución con comentarios que no sabemos si ex-

---

[21] En la parte II de la introducción dedica también unas líneas superficiales a este mismo tema con una importante conclusión: «Cualesquiera que sea la diferencia de opiniones en muchos puntos de esta importante materia, lo que no admite duda es que los reyes nunca pudieron regir sus Estados sin la concurrencia de las Cortes, ni los príncipes más violentos y atrevidos osaron jamás omitir su convocación para someter, cuando menos, a su juicio y consejo los negocios de gravedad e interés público.»

[22] *Ob. cit.*, tomo II, pág. 94.

presan el juicio que le merecieran en su día o el que le merecen quince años después. Alaba, en primer lugar, la proclamación del origen de la soberanía nacional «a fin de que quedase condenada para siempre la abominable doctrina de la servidumbre de la nación». Lo que llama el crimen de Bayona, el consentimiento y autorización de la entrega de su patria a manos de un extranjero, era para él la consecuencia de tres siglos de usurpaciones y de abuso de autoridad desde que se olvidaron esos principios de nuestras antiguas instituciones. Aún más: creía que era obligación de la Comisión y de las Cortes «grabar profundamente en el corazón de los españoles y desde sus más tiernos años, odio y aborrecimiento a la esclavitud en que cayeron sus mayores por haber olvidado sus derechos». El mismo valor, que en este caso se complace en subrayar con testimonios de las leyes de *Partidas,* atribuía al principio de igualdad por el que los españoles debían ser admitidos sin distinción a los empleos y cargos públicos.

Al llegar al artículo 12 hay en el juicio de Argüelles una profunda discrepancia con el contenido de aquel artículo en cuanto con él se consagraba de nuevo la intolerancia religiosa, «y lo peor era que, por decirlo así, a sabiendas de muchos que aprobaron el artículo 12 con el más profundo dolor». Según Argüelles, los que se abstuvieron de contradecir los indiscretos términos de aquel artículo lo hicieron en obsequio de la paz y la armonía, pues para establecer la doctrina contraria hubiera sido necesario «luchar frente a frente con toda la violencia y furia teológica del clero» [23].

También es sumamente sugestivo recordar los juicios de Argüelles para fundamentar la convocatoria de las Cortes en un solo cuerpo electivo. Ya Fernández Almagro llamó la atención sobre estas páginas de Argüelles en que hay concretos argumentos políticos tácticos frente al elevado tono teórico del *Discurso preliminar.* No fueron razones históricas, ni fue la dificultad de convocatoria, ni la discusión del carácter representativo o no de la nobleza y el clero que asistía a las Cortes. Ni tampoco que se fundara en una costumbre de origen incierto y que «no estaba sujeta a regla alguna fija y conocida», ni la variedad de números y clases de la nobleza en los tres reinos y en las di-

[23] *Ibíd.,* II, pág. 71.

versas épocas, ni la pérdida de los señoríos que hubieran justificado la presencia de la nobleza para defender sus intereses y privilegios, ni la dualidad de representación, ni el temor de dejar a las diócesis sin pastor, ni el temor de excitar celos, desunión o rivalidades. Fue concretamente una medida táctica para luchar contra el espíritu de intolerancia y predominio que habían desplegado el clero «y la política y miras de Estado que descubrió la nobleza en su oposición a que se aboliesen los señoríos». «Si hoy diseminados en un Congreso numeroso —se pregunta Argüelles—, todavía hallan medios para neutralizar y aun destruir, ¿qué sucederá cuando esas fuerzas se reúnan a deliberar por sí solas abandonadas a todo el espíritu de cuerpo y se intente tocar a sus inmunidades y privilegios?» «¿Qué mejoras, qué adelantamientos, qué beneficios puede prometerse la nación de Cortes en que dos clases tan refractarias entren armadas de un veto absoluto, sin el freno de la elección y de la responsabilidad a sus conciudadanos?» Aquí curiosamente el argumento histórico tiene un valor inverso y alega que esos cuerpos habían perdido en los siglos precedentes su privilegio de asistir a las Cortes y que tanto en las Cortes de Castilla como las de Aragón, sobre todo con la última dinastía, no habían sido convocadas al refundirse en un solo y único cuerpo los procuradores de las ciudades de voto en Cortes [24].

Respecto a la elección de las Cortes, los argumentos de Argüelles son a favor de la igualdad de los candidatos que establecieron las Cortes al suspender la exigencia del requisito de que los diputados tuviesen una renta anual procedente de bienes propios. Por ventura se pregunta, «¿tiene un fundamento filosófico tan indiscutible la máxima de mirar la propiedad como única prenda que asegura el ejercicio de las virtudes morales y políticas?». No olvidemos que esta página polémica debía responder a una firme convicción, pues está escrita, o por lo menos publicada, en los años treinta del siglo XIX, cuando impera ya como una idea común el principio doctrinario que vincula el sufragio activo y pasivo a la capacidad intelectual o económica.

Llaman la atención los párrafos relativamente extensos que dedica a la existencia de la diputación permanente de Cortes, con la facultad

[24] *Ibíd.*, II, págs. 72-74.

de convocarlas cuando el trono estuviera vacante o cuando el rey se imposibilitara para el gobierno o quisiera renunciar a la Corona. Destaca un punto de vista más bien técnico y correcto que trataba de superar la dificultad práctica de que las Cortes fueran convocadas para intervenir en los negocios graves de la monarquía, entre ellos, en aquellos casos en que la Corona quedaba vacante. Pero el verdadero fundamento político era que así también se venía a acentuar la omnipresencia de las Cortes con su potestad soberana.

No menor espacio en el texto y una larga nota dedica a justificar ese curioso artículo, tan comentado por las generaciones posteriores, que describía, con poco tacto al menos, las «restricciones de la autoridad real». Y es curioso notar que las disposiciones que se recuerdan en la larga nota con que refuerza este argumento están todas tomadas de las leyes de *Partida.* Puede que la razón fuera el que sólo tuviera a mano en Londres este monumento jurídico de nuestro pasado, puesto que estas páginas se escribieron en el exilio. Pero aun aceptando este posible fundamento, no deja de llamar la atención el que no se recuerden aquellos otros testimonios de la Corona de Aragón y de otras disposiciones de los grandes documentos de nuestra historia jurídica que aparecen citados con reiteración en el *Discurso preliminar.* Y ello hace creíble que este material del *Discurso preliminar* procedía más bien de los antecedentes jurídicos e históricos, recopilados por la Comisión establecida por la Junta Central, que se aportaron a la Comisión de Constitución establecida por las Cortes.

Queda por subrayar algunos nuevos matices que confirman ideas de ese *Discurso,* como, por ejemplo, la relación entre la libre elección de los Ayuntamientos y el fomento del «influjo local de la sociedad, de las luces, de la industria y de los capitales, sin olvidar su tendencia por la intervención de agentes intrusos», con resoluciones que debían ser establecidas más bien para el «amparo y defensa de las clases útiles, productivas y pacíficas». Ideas que se reiteran en relación con la administración de las provincias sometida también a cuerpos electivos para liberar a esas mismas clases del «espíritu reglamentario y restrictivo que tanto habría oprimido a la industria y tráfico de sus distritos». La revolución económica de los decretos de las Cortes de Cádiz posteriores a la aprobación de la Constitución, estableciendo los

supuestos de una economía fundada en el impulso libre de la industria y del comercio, aparecen así aludidos en estos párrafos que se refieren a la Administración local, en línea paralela con aquellas líneas del *Discurso preliminar,* que más directamente enuncian como un principio «dejar en libertad a los individuos de la nación para que el interés personal sea en todos y en cada uno de ellos el agente que dirija sus esfuerzos hacia el bienestar y adelantamiento».

Por último, hay que destacar las observaciones que hace en relación al título IX de la Constitución. La preocupación por la enseñanza no respondía tanto al espíritu pedagógico del despotismo ilustrado de reformar a través de la educación del pueblo como a un propósito táctico de excluir de la enseñanza la influencia del clero. «Este cuerpo —dice Argüelles—, que so color de religión y presumiendo ser independiente también en lo que no tocaba a sus dogmas, establecía, interpretaba y condenaba las doctrinas que se habían de profesar o desechar en todas materias.» Por eso quería que se estableciera un cuerpo directivo que tuviese la inspección inmediata de la enseñanza «conforme a los planes y estatutos que aprobasen las Cortes» [25].

---

[25] *Ibíd.,* II, pág. 92. El *Discurso preliminar,* aunque insiste en la necesidad de que las Cortes «aprueben y vigilen los planes y estatutos de enseñanza en general y todo lo que pertenezca a la erección y mejora de establecimientos científicos y artísticos», también antes ha razonado que la educación ha de ser «general y uniforme, ya que generales y uniformes son la religión y las leyes de la monarquía española», y más particularmente ha ofrecido que «las ciencias sagradas y morales continuarán enseñándose según los dogmas de nuestra santa religión y la disciplina de la Iglesia de España».

III

LAS FUENTES DEL «DISCURSO PRELIMINAR» Y DE LA CONSTITUCION

1. LA RAIZ TRADICIONAL

«Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la nación española...» Esta citadísima frase del *Discurso preliminar* se confirma después (con las salvedades que merecen a los redactores «los adelantamientos de la ciencia del gobierno» que se han introducido «en los diferentes cuerpos de nuestra legislación») con citas reiteradas en diversos lugares de esas leyes fundamentales que se revalidan adaptándolas a un «nuevo método». Y no hay que recordar que esta afirmación y esos testimonios, que dan a este discurso preliminar una especial dignidad, han sido uno de los hechos que más han llamado la atención a las generaciones posteriores y que han suscitado más polémicas.

No nos interesa ahora volver sobre esa debatidísima cuestión de si verdaderamente había en algún extremo una revalidación de unas instituciones históricas oscurecidas y hasta quizá olvidadas por el paso de los siglos o una imitación de los principios de la Revolución francesa, que se cubrían con esa apelación histórica. Este ya no es un tema para 1980, y además los que han discutido una y otra tesis han llegado poco más o menos a conclusiones semejantes que reconocen

lo que había de novedad y de voluntad tradicional en la crisis de Cádiz como en todo proceso histórico [1].

Lo que sí nos parece importante son las vías por las que pudo llegar hasta el texto del *Discurso* no ya esta afirmación sugestiva e interesante en sí, sino los testimonios ajustados con que se respalda en el texto. La respuesta más simple es que esos testimonios y la misma posible insinuación de esa revolución tradicional procedía de los papeles y documentación que acopió por encargo de la Junta Central la Comisión de Legislación que aquélla había constituido. Es cierto, pero también hay que advertir que las dos personalidades que desde esa Comisión pasaron después a la Comisión que iba a preparar el texto constitucional y las ideas en que se articuló ese *Discurso preliminar,* Romanillos y Argüelles, no se sabe que fueran historiadores, aunque el primero fuera un notable helenista y Argüelles un lector de clásicos latinos. Cuando Argüelles años después en Londres ha de citar Derecho español, no pasa de las leyes de *Partidas;* pero también cita como autoridad indirecta a alguien que constituye una buena pista para reconstruir esta fuente ideológica e histórica del *Discurso,* a don Francisco Martínez Marina. Y recordemos que, entre los propios miembros de la Junta Central, Jovellanos, sincera y hondamente preocupado por la tradición de nuestro Derecho público, y a quien Argüelles rinde en su obra el más cálido testimonio de admiración y respeto, en carta a lord Holland de 2 de noviembre de 1808 recomienda la obra de Martínez Marina como la mejor fuente de información de cuál ha sido la Constitución histórica de España [2]. Si la recomendaba a lord Holland, hay que pensar que antes la pondría en las manos de la Comisión de Legislación que él mismo había constituido.

Para que el lector profano no se equivoque, hay que recordar que,

---

[1] Es ejemplar la rectificación de un criterio responsable como el de Fernández Almagro, que en 1928 se inclinaba a aceptar una encubierta voluntad revolucionaria y en 1962 cree que hubo un ajuste de una recepción revolucionaria y una vocación tradicional con una interpretación liberal de las instituciones de la España histórica («Del antiguo régimen a las Cortes de Cádiz», en *Revista de Estudios Políticos,* núm 126, 1962, pág. 19).

[2] *Cartas de Jovellanos a lord Holland Vassall,* prólogo y notas de J. Somoza, Madrid, 1911, pág. 92.

como es natural, esta obra no es la famosa *Teoría de las Cortes,* que apareció cinco años después, sino el *Ensayo histórico sobre la antigua legislación y principales Cuerpos legales de León y Castilla,* escrito para que sirviera de introducción a una edición del *Código de las Siete Partidas* de la Real Academia de la Historia, y que no se publicó como tal por la aprensión de algunos académicos de que algunas noticias, expresiones y palabras «acaso pudieran a la sazón desagradar, producir disgustos y ofensas y comprometer a la Academia» [3]. Pero es más. No es sólo esa obra. Como el propio Martínez Marina cuenta: «Animado con el buen éxito de la anterior empresa y persuadido que todo ciudadano debe sacrificarse por la causa de la patria, extendí un papel, cuyo objeto era demostrar, entrer otras cosas, la absoluta necesidad que había de establecer prontamente un gobierno legítimo y constitucional, y que el primer paso debía ser juntar Cortes Generales y reunir la representación nacional para que la nación, cuya era la gloria, el interés y el peligro, tomase de común acuerdo una resolución acertada y medidas convenientes para consolidar el género de gobierno que le pareciese más ventajoso en tan crítica situación, concluyendo que ésta había sido la práctica que en semejantes casos y en otros de menor gravedad se observó constantemente en Castilla, como parece por una continuada serie de hechos y documentos que presento de su historia» [4]. Y añade: «Este escrito anónimo pudo penetrar hasta la Junta Central, donde un sabio individuo de ella procuró dar valor a sus ideas.» El «sabio individuo» era el mismo Jovellanos [5]. Martínez Marina escribía a Jovellanos que, «faltando el monarca, no por eso falta ni deja de existir la nación en la cual permanece como en su centro la autoridad soberana», y que sólo podía fundarse la autoridad en «la nación legítimamente representada... reuniéndose los procuradores... elegidos legalmente y autorizados con poderes suficientes en la

[3] *Principios naturales de la moral, de la política y de la legislación,* Madrid, 1933, págs. 20-21.

[4] Martínez Marina, *ob. cit.,* pág. 23.

[5] En el discurso preliminar de la *Teoría de las Cortes* reproduce y amplía estas referencias, e incluso reproduce la correspondencia que se cruzó entre él y don Gaspar de Jovellanos (ed. de Pérez Prendes, I, Madrid, 1979, págs. 114-118, párrs. 107-111). Las cartas de Jovellanos son del 4 y 7 de octubre de 1808.

forma que prescriben nuestras leyes...», como «consta de los documentos de nuestra historia y de las actas de aquellos célebres congresos». Y Jovellanos revela su satisfacción «con el sabio estracto que Vmd. ha hecho de nuestras Cortes con respecto al objeto que tanto nos interesa en el día». La idea de una nación soberana, representada legítimamente por las Cortes como principios e instituciones que constan de «los documentos de nuestra historia y de las actas de aquellos célebres congresos», se abre paso hasta la Junta Central, y es de creer que Jovellanos pasó el estracto de Martínez Marina a la Junta de Legislación.

Y con independencia de este señalado cauce personal, la obra de Martínez Marina circuló de mano en mano, se imprimió en Londres por Blanco White y, según parece, se reimprimió en Valencia [6]. La voz de Martínez Marina no era, desde luego, la única, pero sí la que se respaldaba con una impresionante erudición histórica.

Era, pues, lógico que el Decreto de la Junta Central de 22 de mayo de 1809 sobre convocatoria de Cortes afirmara que «los desastres que la nación padece han nacido únicamente de haber caído en el olvido aquellas saludables instituciones que en tiempos más felices hicieron la prosperidad y la fuerza del Estado», y que en su parte dispositiva decretara el restablecimiento de «la representación legal y conocida de la monarquía en sus antiguas Cortes», y que definiera entre los objetos prioritarios investigar «los medios de asegurar la observancia de las leyes fundamentales del reino» [7].

No es, pues, de extrañar que la Comisión iniciara su *Discurso preliminar* con aquellas célebres palabras: «Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española», y que lo cerrara creyendo haber «demostrado hasta la evidencia que las bases de este proyecto han sido para nuestros mayores verdades prácticas, axiomas reconocidos y santificados por la costumbre de muchos siglos». Y no hay por qué pensar en una protesta hipócrita para mejor

---

[6] Blanco White lo editó en *El Español*, Londres, 1810, y de nuevo en 1812; en Valencia, según P. Vélez, se publicó en la imprenta de J. Esteban en 1811.

[7] Fernández Martín, *Derecho parlamentario*, II, págs. 559-562.

disimular un propósito revolucionario. Poco más o menos creían sinceramente en una coincidencia de antiguas instituciones españolas con el pensamiento revolucionario, con alguna reserva hacia el nuevo «método» de ordenar y clasificar las materias para que formaran un sistema de «ley fundamental y constitutivo». Y con la recepción del «adelantamiento de la ciencia del gobierno», que había introducido en Europa un sistema desconocido en los tiempos en que publicaron los diferentes cuerpos de nuestra legislación.

Había una ingente doctrina, por llamarle así, «populista», en nuestro pensamiento clásico, en Vitoria, en Navarro, en Molina, en Suárez, en Mariana, y al mismo tiempo un gran historiador (a la sazón Director de la Academia de la Historia) estaba desempolvando cédulas y actas que parecían confirmar con hechos y que había publicado e incluso ofrecido en un estracto para actualizar aquellos principios de la doctrina de los moralistas. Así se produce este curioso manifiesto de una revolución que pretende restaurar una tradición; o de una revolución tradicional que se apoya en la memoria de una tradición revolucionaria.

2. LA SOBERANIA NACIONAL COMO EJE DE LA CONSTITUCION. LA LIBERTAD DE IMPRENTA Y EL IMPULSO DE LA OPINION

Aunque sea literalmente cierta la afirmación de Argüelles de que las Cortes al establecer la Comisión de Constitución «no le señalaron el camino que debía seguir en sus tareas, ni menos le dieron ninguna regla clara, ningún principio determinado y específico que le sirviera de guía», hay que recordar esa otra observación del mismo Argüelles de que «la índole del gobierno que era prudente restablecer... estaba señalada por los acontecimientos».

1. No será necesario repetir aquí que los redactores de un texto constitucional se limitan casi siempre a dar forma jurídica escrita a ideas que están en el ambiente y a hechos que se han anticipado a su formulación jurídica y que configuran instituciones expresivas de un orden constitucional nuevo. En este caso era la presencia del pue-

blo español, alzado en toda España desde el 2 de mayo de 1808 al 22 de julio de ese mismo año (en que Castaños había recibido en Bailén la capitulación de los ejércitos imperiales), con un alzamiento que identificaba independencia con soberanía. Primero, las Juntas Provinciales habían reclamado la «soberanía»; después, la Junta Central y la Regencia también habían reclamado en nombre del pueblo esa soberanía, y finalmente, con una clamorosa proclamación, las Cortes, al constituirse en la isla de León, reafirmaron la soberanía de la nación y de las Cortes que representaban. Aún más: las Cortes en el mismo acto habían reafirmado otro principio, tan caro a las ideas políticas del siglo XVIII que dominaban en todos los círculos intelectuales españoles como la división de poderes, y en decretos posteriores habían definido un régimen fundado en la opinión pública al suprimir la censura de imprenta y habían señalado el ámbito de acción del poder ejecutivo como garantía de la libertad y la seguridad personal. Las Cortes, en efecto, no dieron ningunas instrucciones a la Comisión; pero con sus decisiones, que reflejaban estados de opinión muy extendidos entre las clases ilustradas, habían anticipado los principios fundamentales en que la Constitución debía fundarse: soberanía nacional, división de poderes, monarquía moderada, libertad de los ciudadanos. Todos estos principios se habían adoptado en decretos publicados entre septiembre de 1810 y enero de 1811. Y hasta primero de marzo del mismo año de 1811 no se constituye la Comisión. Y aunque otra pieza tan importante como la incorporación a la Corona de los señoríos no se aprobó hasta el 1 de julio de ese mismo año, no hay que olvidar que la primera moción que condujo a ese resultado se presentó por Rodríguez Bahamonde el 26 de abril. La verdad es que la senda que señalaban los acontecimientos era bien clara y estaba bien cargada de «principios determinados y específicos», que sirvieran de guía a la Comisión.

Entendiéndolo así, la Comisión, después de oír la lectura del proyecto preparado por la Comisión de Legislación de la Junta Central, lo desechó, y el 23 y el 25 de marzo los señores Muñoz Torrero y Espiga presentaron varias proposiciones o apuntes sobre las bases de la Constitución. El 27 de marzo se aceptaron las propuestas de Muñoz Torrero y se acordó que figuraran en cabeza de la Constitución. Las

actas de la Comisión sólo hablan de discusiones, aprobaciones y apuntes de ideas, pero no recogen el contenido de los argumentos. De este primer balbuceo de la Comisión tenemos, sin embargo, una fuente indirecta de las ideas que Muñoz Torrero debió exponer ante sus compañeros y que procede de su mismo autor: el discurso con que defendió estos principios más tarde ante las Cortes cuando en agosto se aprobaron definitivamente como artículos de la Constitución. Y hay que reconocer que el discurso no es más que una glosa de las afirmaciones que las Cortes habían realizado ya el 24 de septiembre:

«Los diputados que componen este Congreso, y que representan a la Nación española, se declaran legítimamente constituidos en Cortes Generales y extraordinarias y que reside en ellas la soberanía nacional.»

«Las Cortes Generales y extraordinarias de la Nación española, congregadas en la Real Isla de León, conformes en todo con la voluntad general pronunciada del modo más enérgico y patente, reconocen, proclaman y juran de nuevo por su único y legítimo Rey al Sr. don Fernando VII de Borbón, y declaran nula y de ningún valor ni efecto la cesión de la Corona que se dice hecha en favor de Napoleón, no sólo por la violencia que intervino en aquellos actos injustos e ilegales, sino principalmente por faltarle el consentimiento de la Nación.»

La soberanía nacional reside, pues, en el Congreso, que representa a la nación y que expresa su voluntad general. La autoridad del propio rey y la validez de sus actos se funda en ese consentimiento de la nación.

Fue Muñoz Torrero, antiguo rector de Salamanca, conocido por su vasta y sólida erudición, razonador y analítico, quien en la primera reunión de las Cortes, el 24 de septiembre, colocó esa primera piedra del edificio constitucional en un discurso cuyo texto literal no conocemos, aunque sí que lo pronunció con reposado continente, con aplomo y serenidad, con insospechada veteranía de orador, en el primer acto del Congreso, ante un público impresionable y bullicioso, que aclamó aquel paso atrevido, e inesperado para muchos, que anunciaba de forma irreversible el proceso constituyente con una reforma radical. Hemos dicho que no conocemos el texto literal de ese discurso, pero sí tenemos aquel otro discurso en que debió repetir sus más importan-

tes argumentos al discutirse unos meses más tarde la enunciación de ese mismo principio en el texto constitucional.

«Las Cortes —decía Muñoz Torrero—, antes de entrar en su carrera política, creyeron de su deber empezar haciendo una protesta solemne contra las usurpaciones de Napoleón, declarando la libertad e independencia y soberanía nacional, y que, por consiguiente, era nula la renuncia hecha en Bayona, no sólo por la violencia que intervino en aquel acto, sino principalmente por la falta del consentimiento de la nación.»

«Este paso se consideró entonces absolutamente preciso para que sirviese de cimiento a las ulteriores providencias, cuya fuerza legal dependía de la autoridad legítima de las Cortes, convocadas de un modo extraordinario y nuevo en España, por exigirlo así la salvación de la patria, que es la suprema ley a la que deben ceder en todos los casos cualesquiera otras consideraciones o intereses particulares. Napoleón, suponiendo que todos los derechos de la nación pertenecían única y privativamente a la familia real, obligó a ésta a renunciarlos, y en virtud de este hecho sólo, pretende haber adquirido un derecho legítimo a darnos una constitución y a establecer el gobierno de España, sin contar para nada con la voluntad general.» Se preguntaba después si sería conveniente repetir en cabeza de la Constitución esa protesta para resumir su pensamiento favorable diciendo que, «en una palabra, el artículo de que se trata, reducido a su expresión más sencilla, no contiene otra cosa sino que Napoleón es un usurpador de nuestros más legítimos derechos; que ni tiene ni puede tener derecho alguno para obligarnos a admitir la Constitución de Bayona, ni a reconocer el gobierno de su hermano, porque pertenece exclusivamente a la nación española el derecho supremo de establecer sus leyes fundamentales y determinar por ellas su forma de gobierno».

La afirmación de la independencia de la nación, «que no es ni puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia», se oponía netamente a la transmisión de poderes que con un pintoresco juego de abdicaciones y renuncias se había realizado en Bayona entre Carlos IV, Fernando VII, Napoleón y José Bonaparte. Como advertía el conde de Toreno, la afirmación de la soberanía nacional era la justificación misma de la guerra de la Independencia. Sin esa afirmación

no había fundamento para no aceptar los Decretos de Bayona y las órdenes del Consejo de Castilla, al servicio de José Bonaparte.

Con razón argumentaba Muñoz Torrero que en ese argumento «no había teorías ni hipótesis filosóficas, sino una exposición breve y clara del derecho que han ejercitado nuestros mayores...». Y «para expresar que la nación no puede ser despojada de este derecho soberano por ser un elemento constitutivo de ella en calidad de Estado libre e independiente, se dice que le pertenece esencialmente. Un Estado se llama libre cuando es dueño de sí mismo y tiene el derecho de hacer sus propias leyes, sin que se le pueda precisar a obedecer sino a aquellos que ha consentido».

A Muñoz Torrero le interesa guardar las distancias frente a todos aquellos que en la prensa de Cádiz recuerdan los principios de los pensadores revolucionarios del siglo XVIII. Tres días antes de la inauguración misma de las Cortes, el 21 de septiembre, la pluma inflamada y retórica de Quintana, desde las páginas de *El Observador,* había publicado una proclama revolucionaria vinculada al principio de soberanía nacional: «Nunca deja de ser tiempo de que una nación recobre el ejercicio de los derechos que la naturaleza y el orden le señalan... ¡Hombres pusilánimes y ciegos! No advierten que nuestra revolución empezó ya. Justa ha sido, necesaria, inevitable esta revolución. Todo el poder humano no basta a contenerla, y so pena de mengua y villanía, es fuerza seguir su impulso hasta el término feliz o funesto, pero siempre glorioso, que nos arrebata... Se acerca el momento en que el Congreso nacional aparezca de repente como una hoguera encendida en medio del cuerpo político y le comunique en un instante animación y energía... Tened en la memoria que vuestras Cortes no son ya como las desusadas por tres siglos... ¿Quién, a despecho de la servilidad antigua, dio sentencia de muerte contra el poder arbitrario y ha hecho convocar las Cortes? ¿Quién, en fin, las ha convocado tales, tan numerosas, tan libres, tan análogas a la dignidad del pueblo que representan, y ha abolido las formas estrechas y aristocráticas que en las asambleas de este nombre sufrieron nuestros mayores? La opinión pública» [8]. «Nosotros —advierte Muñoz Torrero— no he-

[8] M. J. Quintana, *El Observador,* núm. 14, 21 de septiembre de 1810.

mos hablado una palabra del origen primitivo de las sociedades civiles, ni de las hipótesis inventadas en la materia por la filósofos antiguos y modernos; sólo hemos tratado de restablecer las antiguas leyes de la monarquía y declarar que la nación tiene derecho para renovarlas y hacerlas observar...»

«Dispútense muy enhorabuena sobre los términos en que está concebido el artículo, y háganse las variaciones que se crean más oportunas para expresar con más exactitud y precisión la idea principal, mas no puede ponerse en duda la soberanía nacional, porque es un derecho proclamado por el único juez legítimo, que es la misma nación...» Y con el pensamiento puesto, de una parte, en quienes desde la prensa recordaban el pensamiento de Locke y Rousseau [9], y de otra en quienes en el mismo Congreso recordaban la doctrina escolástica sobre el origen del poder, aduce el argumento doctrinal que sin duda había desarrollado él mismo en el preámbulo de la Constitución: «Dios es el autor de la potestad pública, porque lo es de la sociedad y del orden que debe reinar en ella; y ésta es la razón porque en el proyecto se invoca el nombre de Dios como autor y supremo legislador de la sociedad» [10].

2. El principio de soberanía nacional entrañaba algo más que no dijo en esa ocasión Muñoz Torrero y a lo que apenas se refiere directamente el *Discurso preliminar,* pero que es, sin embargo, como una luz difusa que se proyecta sobre todo el *Discurso* al aludir con reiteración al «velo que ha cubierto» el conocimiento de las instituciones de la historia de España, a la «lamentable ignorancia de nuestras cosas», al deseo de que con la difusión de las luces pueda haber una «libre discusión de las materias políticas»; y más directamente se menciona, con la referencia a «la libertad de la imprenta, la libre discusión de materias de gobierno, la circulación de obras y tratados de derecho público y jurisprudencia», como el «verdadero y proporcionado vehículo que lleve a todas las partes del cuerpo político el ali-

---

[9] Véanse, entre otros, el núm. 11 de la *Tertulia Política* y el núm. 5 de *El duende político o la tertulia resucitada,* Imprenta de Bosch.

[10] *Diario de Sesiones,* 8 y 28 de agosto de 1811.

mento de la Ilustración»; así como al «influjo de las luces... para destruir errores consagrados por el tiempo y la autoridad».

La libertad de imprenta y la libertad de discusión eran, pues, la manifestación de esa fuerza de la opinión pública que Quintana señalaba como verdadero sujeto de la revolución y expresión genuina de la soberanía de la nación.

De hecho, por «la necesidad de inflamar el espíritu público», se estaban publicando sin licencia hojas y folletos. La Junta Central había encomendado a la Regencia el reconocimiento de la libertad de imprenta y las Cortes se apresuraron a regularla [11]. La regulación venía a establecer un derecho que muchos ansiaban ver proclamado, y en cierta manera, a moderarla. Según nos cuenta Toreno, que compartió la función de cronista de las Cortes con las reseñas de *El Conciso,* que ha reproducido Castro [12], el decreto fue aprobado sin grave resistencia. Inguanzo, que fue después un censor acre de la Constitución, reconocía que la crítica fundada en la opinión pública «es un contrapeso admirable de la potestad, para contenerla en sus límites. El aprecio del propio honor y reputación hace que todos teman la censura de los demás en el ejercicio de sus funciones y en su conducta pública». Y el propio Toreno piensa que con la libertad de imprenta se habrían contenido los abusos y excesos de Godoy [13]. La versión de Argüelles es diversa y la aprobación no fue tan simple: «Los debates fueron muchos y sostenidos con empeño proporcionado a los grandes intereses sobre que se iba a decidir.» Es más, en otro pasaje anota que en esta discusión se reveló por primera vez «la división que formó los dos partidos que se formaron en las Cortes», liberales y serviles [14]. Y las crónicas de *El Conciso* nos dan cuenta, en efecto, de un largo debate en que Argüelles llevó un peso destacado y se hizo un nombre como orador fácil y brillante.

El artículo 1.º de dicho decreto establece el principio general que

---

[11] Decreto IX.

[12] A. de Castro, *Cortes de Cádiz,* Madrid, 1913, publica las reseñas de «El Conciso» sobre las reuniones de Cortes.

[13] *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España,* II, Madrid, 1839, págs. 237 y sigs.

[14] *Examen histórico,* I, págs. 425 y sigs. y 478.

atribuye libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación a todos «los cuerpos y personas particulares de cualquier condición y estado que sean». La concepción del decreto es muy simple: la libertad de escribir, imprimir y publicar supone la supresión de licencia, revisión y aprobación anterior a la publicación y, por tanto, la supresión de los juzgados de imprenta y de la censura precedente a la impresión. Pero esta supresión de la censura previa no se hace sin algunas restricciones y sin que quede sujeta a responsabilidad. El quicio de esta libertad estriba en que esta responsabilidad será exigida después de la publicación, y de acuerdo con la ley, por los tribunales y los jueces.

El artículo 1.º, apartado 4.º del decreto establece los hechos punibles que quedan sujetos a responsabilidad: «Los libelos infamatorios, los escritos calumniosos, los subversivos de las Leyes Fundamentales de la Monarquía y los licenciosos y contrarios a la decencia pública y buenas costumbres.» Son responsables el autor, y bajo el nombre del autor se comprende también el editor o el que haya facilitado el manuscrito original, aunque sea anónimo, y el impresor. Este último lo es también con responsabilidad subsidiaria; y si no constara quién es el autor o editor de la obra, sufrirá la pena que les correspondería a ellos. Además, los impresores están obligados, bajo pena de multa, a hacer figurar su nombre y apellidos y el lugar y año de la impresión en todos los impresos.

Una notable excepción son los escritos sobre «materias de religión», que quedan sujetas a la previa censura de los ordinarios, haciéndose responsable al impresor de la existencia de esta licencia previa.

Las Cortes nombraron también una curiosa Junta Suprema de Censura, compuesta de nueve miembros, de los que tres eran eclesiásticos y todos ellos «sujetos instruidos y que tengan virtud, probidad y talento necesario para el grave encargo que se les encomienda». La Junta tenía una singular misión: en unión de otras juntas censoras provinciales debía examinar las obras que se denunciaran al poder ejecutivo o a los órganos de justicia para dictaminar si los autores o impresores debían ser detenidos y si los ejemplares, incluso los vendidos,

debían recogerse. El decreto establecía otras reglas de procedimento, y en el caso de que el dictamen de las Juntas considerara la obra simplenamente injuriosa, era el agraviado quien podría formular la querella por injurias ante el tribunal correspondiente. Aunque se prevé la denuncia, era obligación de los jueces y los tribunales «la averiguación, calificación y castigo de los delitos que se cometen por abuso de la libertad de imprenta». Por último, hay que advertir que incluso en los escritos sobre materias de religión se obligaba al Ordinario a conceder audiencia al interesado, e incluso se establecía un recurso ante la Junta Suprema, «la cual deberá examinar la obra, y si la hallase digna de aprobación, pasará su dictamen al Ordinario, para que más ilustrado sobre la materia, conceda la licencia si le pareciere».

El preámbulo revela un conocimiento en profundidad de la trascendental importancia que dicha medida tenía como transformación de un régimen político. La libertad de imprenta era, en primer lugar, un «freno de la arbitrariedad del gobierno», esto es, el límite que un régimen de publicidad establece a las decisiones del poder. Era también, con una concepción típica del despotismo ilustrado, un «medio de ilustrar a la nación en general», lo que significaba el reconocimiento del derecho de todos a conocer los fundamentos de las decisiones que les afectaban. Pero era, sobre todo, el único camino, como subraya el decreto, para que se manifieste «una verdadera opinión pública». Este principio obtiene así un reconocimiento en un decreto especial de las Cortes, que se anticipa a su discusión y aceptación por el texto constitucional. El hecho tiene importancia no sólo porque representó el reconocimiento de un derecho, sino porque revela la conciencia con que se concebía a la libertad de imprenta, como instrumento de publicidad, que era un freno del poder y una vía de comunicación entre los gobernantes y la opinión pública. Muñoz Torrero lo consideró como una derivación de la soberanía nacional. «El derecho de traer a examen las acciones del Gobierno —decía— es un derecho imprescindible que ninguna nación puede ceder sin dejar de ser nación» [15]. Y más finamente, Argüelles —al defenderla de nuevo en la discusión constitucional— lo define como el eje de un régimen de publicidad

[15] Véase la referencia de Toreno, *Historia del levantamiento...*, cit., pág. 156.

del que las Cortes, deliberando en público, son otra fuerza esencial» [16]. Considerado desde este punto de vista, este decreto que regula la libertad política de imprenta es tan importante para medir el cambio político que se realizó en ese año de 1810 como la proclamación de la soberanía nacional.

En este sentido insistió al parecer Muñoz Torrero en la discusión del 18 de octubre, según el testimonio de *El Conciso* [17]. Muñoz Torrero se pregunta si la nación tiene el derecho de velar sobre la conducta de sus representantes, del gobierno y de los demás agentes públicos y de someter a su examen y censura las opiniones y operaciones de todos ellos, para responderse que este derecho existe y se funda en el carácter soberano de toda nación libre e independiente que le autoriza para actuar como «juez único y privativo de todos los negocios que le pertenecen», considerando que este derecho es una consecuencia inmediata de la soberanía de la nación. Aún más, cree que la Cortes, que representan esa voluntad soberana, pueden abusar del poder que les ha sido delegado y que el único freno que sujetará a las Cortes para que no abusen de su poder es el derecho de la nación a someter a examen y censura la conducta de sus diputados o procuradores. Y que el medio por el que la nación ejerce ese derecho no es otro que «el tribunal pacífico de la opinión pública», opinión pública que jamás podrá establecerse sin la libertad de imprenta. También el prudente Muñoz Torrero se pregunta si cabe abusar de la libertad de imprenta, porque los hombres «abusan de todo, hasta de lo más sagrado»; pero que era necesario ponderar los bienes y los males, y que cuando los primeros eran mayores, debíamos contentarnos con precaver los segundos en la medida posible. En resumen, la nación tenía el derecho de someter a examen y censura las opiniones y operaciones de sus representantes; no podía ejercer esta censura por otro medio que el de la opinión pública; y la opinión pública no podía existir sin la libertad de hablar y escribir.

El *Discurso preliminar,* como hemos advertido, no se detiene sobre este tema, que se despacha con diez líneas que aluden a la liber-

---

[16] *Diario de Sesiones,* 15 de julio de 1811.

[17] «El Conciso», en Adolfo de Castro, *Cortes de Cádiz,* I, 1913, págs. 213-216.

tad de imprenta como «vehículo de las luces» e instrumento que «contribuye a la ilustración y adelantamiento general de las naciones», pero en cambio, en el *Examen crítico* que publicó Argüelles veinte años después llena una decena de páginas y es cabecera de un capítulo. Argüelles pondera toda la profundidad revolucionaria de la medida, que «no sólo era contraria a las reglas adoptadas en casi toda la Europa respecto a la policía de imprenta», sino que en España significaba para «gran número de personas lo mismo que violar las leyes, ofender las costumbres, hábitos y prácticas generales, trastornar las ideas y nociones de subordinación y orden recibidas en la nación, traspasar, en fin, todos los límites de la moderación y de la prudencia». Pero Argüelles tenía también conciencia del valor general y casi diríamos antecedente a toda reforma que tenía la libertad de imprenta. «Cualesquiera —dice— que fueran las reformas que se propusieran hacer las Cortes, la libertad de imprenta debía precederlas. Un cuerpo representativo sin el apoyo y guía de la opinión pública pronto se hallaría aislado, pronto se vería reducido a sus propias luces...»

Incluso Argüelles nos expone las razones tácticas de las cortapisas y limitaciones con que la libertad de imprenta se anuncia en ese decreto. Limitarlo a las opiniones políticas fue «un doloroso sacrificio» realizado «en obsequio del clero exclusivamente, como una prueba anticipada de las consideraciones que se deseaba guardar con su estado en lo sucesivo». El mismo Argüelles nos cuenta cómo se dividieron las opiniones alrededor de este tema y cuantos debates se libraron sobre este decreto, así como el interés y la «inquietud con que todos esperaban el éxito de esta memorable controversia, tanto por su extraordinaria gravedad como porque era la primera en que se empezaban a señalar dos partidos abiertamente» [18].

[18] Agustín de Argüelles, *Examen crítico de la reforma constitucional,* I, capítulo III, Londres, 1835.

3. LA DIVISION DE PODERES Y LA RACIONALIZACION DE LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

El segundo gran principio que condicionaba la estructura constitucional, y al que el *Discurso preliminar* alude probablemente cuando se refiere a un «sistema» nuevo introducido en Europa por el «adelantamiento de la ciencia del gobierno», es la división de poderes que también fue proclamada por las Cortes en el decreto de 24 de septiembre.

«No conviniendo —decía dicho decreto— queden reunidos el poder legislativo, el ejecutivo y el judiciario, declaran las Cortes Generales y Extraordinarias que se reservan el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión.»

«Las Cortes Generales y extraordinarias declaran que las personas en quienes delegaron el poder ejecutivo, en ausencia de nuestro legítimo Rey, el Señor Fernando VII, quedan responsables a la Nación por el tiempo de su administración, con arreglo a sus leyes.»

«Las Cortes Generales y Extraordinarias habilitan a los individuos que componían el Consejo de Regencia para que, bajo esta misma denominación, interinamente y hasta que las Cortes elijan el Gobierno que más convenga, ejerzan el poder ejecutivo...»

«Las Cortes Generales y Extraordinarias confirman por ahora todos los tribunales y justicias establecidas en el reino, para que continúen administrando justicia según las leyes.»

El *Discurso preliminar* se limita en este punto a subrayar que esta clasificación —que sirve al mismo tiempo para ordenar los títulos de la Constitución— está «señalada por la naturaleza misma de la sociedad», y que es imposible desconocerla «porque al cabo los hombres se han de regir por reglas fijas y sabidas de todos, y su formación ha de ser un acto diferente de la ejecución de lo que ellas disponen. Las diferencias o altercados que puedan originarse entre los hombres se han de transigir por las mismas reglas o por otras semejantes, y la aplicación de éstas a aquéllos no puede estar comprendida en ninguno de los dos primeros actos». Se considera, por consiguiente, lógico que el ejercicio de la autoridad soberana se divida en «potestad legislativa, ejecutiva y judicial». Y aunque se presente como un principio

teórico, no se excluye el razonamiento político de que es una garantía de la libertad, y «que no puede haber libertad, ni seguridad y, por lo mismo, justicia ni prosperidad, en un Estado donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano».

Para la Comisión que redactó el Proyecto era, pues, un asunto resuelto y tópico en que la única iniciativa notable fue la de Espiga, que propuso «que sería muy conveniente mudar los epígrafes que determinan la división de los tres poderes poniendo, por ejemplo, en vez de poder legislativo, *Cortes o representación nacional;* en el de poder o potestad ejecutiva, del *Rey o de la dignidad real;* y en vez de poder judicial, *de los Tribunales,* con lo que se evitaría que tuviera aire de copia del francés esta nomenclatura, que en su juicio era más para adoptarse por los autores del Derecho Público, y se daría a la Constitución, aun en esta parte, un tono original y más aceptable». El pensamiento «agradó», y finalmente se aceptó para los títulos de la Constitución [19], aunque en el título III se dedicaron tres breves artículos a definir esa división de poder y considerando que la ley era un acto de soberanía, atribuyeron la potestad de hacer las leyes a las Cortes con el Rey; la potestad de ejecutarla, sólo al Rey, y la potestad de aplicarlas, en las causas civiles y criminales, a los tribunales establecidos por la ley.

Pero el problema no era tan simple. Y el *Discurso preliminar* lo reconoce, reflejando aquí también la experiencia de los primeros meses de funcionamiento de las Cortes:

«Su separación —dice el *Discurso*— es indispensable, mas los límites que se deben señalar particularmente entre la autoridad legislativa y ejecutiva para que formen un justo y estable equilibrio son tan inciertos que su establecimiento ha sido en todos los tiempos la manzana de la discordia entre los autores más graves de la ciencia del gobierno.»

Y podía haber añadido que no sólo entre los autores, sino entre los propios órganos a quienes correspondían la potestad legislativa y ejecutiva. Porque la Regencia no esperó más de dos días para dirigir a las Cortes, el 26 de septiembre, un escrito, que algunos suponen mali-

---

[19] Actas de la Comisión, cit., Sesión del 9 de julio.

cioso, pero cargado de razón, en que pedía aclaraciones sobre las facultades precisas que comprendía el poder ejecutivo que las Cortes le habían asignado, haciendo a la Regencia responsable ante la nación de su cumplimiento con arreglo a las leyes.

«El Consejo de Regencia —decía la consulta o memoria que la Regencia elevó a las Cortes— no puede dar un solo paso en la difícil carrera de la autoridad que se le ha encargado sin saber de antemano los términos precisos de la responsabilidad a que la somete el Decreto, porque ¿cómo podrá arreglarse a ella si no conoce ni su latitud, ni los límites que la circunscriban, si no se determina clara y distintamente cuáles son las obligaciones del poder ejecutivo y cuáles las facultades que se conceden?». El Consejo de Regencia temía no cumplir satisfactoriamente su cometido pecando por carta de más o carta de menos, «ya usando a veces de una autoridad que según la mente de las Cortes no se halle comprendida en las atribuciones del poder ejecutivo, o ya dejando otras de usar, por un efecto de su mismo respeto a las leyes, de las facultades que aquél envuelve necesariamente y cuyo libre y expedito ejercicio es ahora más necesario que nunca por las apuradas circunstancias del Estado...». Las propias Cortes, en el día siguiente, después de una penosa deliberación, decidieron dar carta blanca a la Regencia afirmando que el Decreto de 24 de septiembre no había puesto ningún límite a las facultades del poder ejecutivo y que usaran de todo el poder necesario para la defensa, seguridad y administración del Estado; pero anunciaron al mismo tiempo un reglamento que fijara esas facultades [20], y el Reglamento, en efecto, se aprobó como Decreto XXIV de las Cortes en 16 de enero de 1811. Este Decreto, fruto de una reflexión sobre esos «límites inciertos», contiene otra serie de principios que señalan también la «índole del gobierno» que era conveniente establecer y con análoga o nueva redacción pasaron al texto constitucional [21].

El Decreto revela un penoso esfuerzo para racionalizar la estructura del Estado constitucional y contiene una mezcla de facultades y pro-

---

[20] *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes,* Imprenta Real, Cádiz, 1812, págs. 7-9.

[21] *Colección...,* cit., págs. 50-58.

hibiciones que tratan de asegurar la primacía del órgano que fija las reglas sobre los que las ejecutan y aplican, sin merma del equilibrio e independencia de los poderes. El esquema es rígido, y como se demostró en las Cortes de 1820-1823, tremendamente conflictivo, pese a que en esas fechas los llamados secretarios de despacho (ministros) comenzaron a constituirse como un órgano de relación entre el poder legislativo y el ejecutivo.

Y aún quedaron por definir los límites del poder judicial. La fórmula «administrar justicia según las leyes», que contenía el Decreto de 24 de septiembre, era más bien ambigua para ser cumplida por cuerpos que hasta ese momento ejercían confusamente actividades administrativas y judiciales. Argüelles mismo pidió en la sesión del 29 de enero de 1811 que se nombrara una comisión que señalara sus límites, formando un reglamento del poder judicial. Pero aunque así se aprobó y la Comisión presentó su dictamen, quedó en mero proyecto, y en noviembre del mismo año trató en vano de reanimarse la discusión, porque la parte del proyecto de Constitución presentada en 6 de noviembre comprendía ya este punto [22].

Es interesante comparar las facultades que se asignaron a la Regencia con las que finalmente se atribuyeron al rey en la Constitución. Aunque mejor formuladas y articuladas, se advierte que éste fue claramente el borrador sobre el que trabajó la Comisión.

La separación del poder legislativo y ejecutivo en el Decreto es incluso física. En principio, la Regencia no puede participar en las deliberaciones de las Cortes ni hallarse presente, y se excluye del poder ejecutivo a los diputados. Y lo mismo dispone la Constitución con relación al rey (art. 124), que sólo asistirá a la apertura y «entrará sin guardia», sin que las Cortes puedan deliberar en su presencia (art. 124). En casos excepcionales, el Consejo de Regencia puede comunicar directamente con las Cortes, pero notificándolo previamente mediante un mensaje en que expresará si su comparecencia ha de ser en público o en secreto. El *Discurso* razona esta separación para que no influyan con su presencia en las deliberaciones. E incluso han de

---

[22] M. Fernández Martín, *Derecho parlamentario español*, II, Madrid, 1885, pág. 8. Actas..., cit., Sesiones de 23 de agosto a 5 de noviembre.

contar con el asentimiento de las Cortes para cubrir lo que hoy llamaríamos ministerios. Aunque los secretarios de Estado y de Despacho universal sólo son responsables ante el Consejo de Regencia, éste ha de dar cuenta a las Cortes de su nombramiento antes de su publicación. La Constitución más directamente fija los secretarios de Despacho que pueden existir y atribuye a las Cortes la determinación de sus competencias. Hay ya una responsabilidad de los secretarios ante las Cortes, pero ésta es sólo penal y «sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey».

Se reconoce a los regentes una peculiar forma de iniciativa. Los regentes pueden y deben presentar al Congreso los planes, reformas, proyectos y medidas que estimen oportunas, «pero no les está permitido presentar a las Cortes proyectos de decretos ya extendidos».

Más tarde, al redactar la Constitución este precepto, se suavizó, definiéndose como una facultad de «hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reforma que crea conducentes al bien de la nación para que deliberen en la forma prescrita» (art. 171, 14).

Y se amplió la participación del Rey en la potestad legislativa con un veto, que se formuló como una negativa a sancionar que podía ejercer hasta dos veces en años sucesivos (arts. 142 a 152).

Los regentes son, sobre todo, *poder ejecutivo* que deben recibir y cumplir los decretos del poder legislativo. El Consejo de Regencia «avisará por medio de un alabardero o un mensajero haber recibido el decreto y quedar encargado de la ejecución». Deben publicar y circular las leyes y decretos, procurar que se cumplan, y «no podrán dispensar la observancia de las leyes bajo el pretexto de equidad ni interpretarlas en los casos dudosos, pues la soberanía de las Cortes excluye toda interpretación». También el Rey tiene el deber de publicar las leyes para que se lleven a efecto, y «se le da aviso para que proceda a su promulgación solemne» (art. 154). Y adviértase cómo esa alegación de soberanía contiene implícitamente una afirmación de superioridad. La Regencia, y hasta cierto punto el Rey, se concibe como el órgano subordinado que cumple las leyes y no como un órgano de impulsión con autonomía propia que pueda siquiera interpretar la ley o aplicarla con un principio de equidad. Al Rey en la Constitución corresponde, en consecuencia, la potestad ejecutiva con carácter

exclusivo, pero le está prohibido conceder un privilegio a persona ni corporación alguna.

Como poder ejecutivo propiamente dicho, provee todos los demás empleos civiles y presenta los beneficios y dignidades eclesiásticas del Patronato Real. Debe notificar a las Cortes la presentación de arzobispos, obispos y prelados mitrados, y en ciertos casos ha de hacer el nombramiento entre una terna propuesta por la Cámara. Estas facultades se mantienen en la Constitución íntegramente, aunque transfiriendo la propuesta al Consejo de Estado. En lo que el Decreto llama «policía interior del Estado», debe asegurar la tranquilidad y la salud públicas, hacer respetar la libertad individual y mantener segura y expedita la correspondencia en todos los correos y comunicaciones dentro y fuera del país. Ejerce el derecho de gracia, pero no podrá conceder privilegios ni dispensar de las obligaciones de todo ciudadano para con la patria. La Constitución mantiene el deber de protección de la libertad (como una restricción) y el derecho de gracia.

Sus atribuciones en relación con el poder judicial son más bien una definición de la independencia de la justicia, pues aunque el artículo 1.º de este capítulo asigna al Consejo de Regencia el cuidado de que se observen las leyes en la administración de justicia, los demás preceptos son más bien prohibiciones que tratan de asegurar la independencia del poder judicial y la protección del Estado.

El Consejo de Regencia no podrá conocer de negocio alguno judicial, ni mandar abrir nuevamente juicios, ni podrá deponer a ningún magistrado, ni trasladarlo, aunque sea con ascenso, y sólo puede suspenderlo por justa causa dando parte a las Cortes. Las Cortes aprovechan esta regulación para garantizar la libertad personal. Y otros preceptos prohíben tener arrestado a ningún individuo en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deben remitirlo al tribunal competente. «La infracción de este artículo —dice el Reglamento— será reputada por un atentado contra la libertad de los ciudadanos y cualquiera en este caso estará autorizado para recurrir con queja a las Cortes.» Y adviértase que el recurso no procede ante un tribunal judicial, sino ante las propias Cortes. El reflejo de estos preceptos en la Constitución tiene su puesto en ese peculiar artículo que establece las restricciones de la autoridad real.

Especialmente interesantes son las amplias facultades, explicables por la situación de guerra, del Consejo de Regencia «con respecto a los negocios extranjeros». Nombra embajadores, ministros y agentes diplomáticos dando cuenta a las Cortes; negocia con las potencias extranjeras y forma tratados de paz, de alianza y de comercio, que sólo están sujetos a ratificación para evitar «que puedan variar en ningún caso las bases de la Constitución del Reino». Para declarar la guerra necesita también un decreto de las Cortes, que el Consejo puede solicitar en sesión secreta «siempre que se considere el rompimiento inevitable». La Constitución ha dado un margen más amplio en la declaración de guerra, y el *Discurso preliminar* razona esta mayor libertad, pero ha aplicado severas restricciones a su poder de negociar los tratados.

Por último, el Consejo de Regencia provee todos los empleos y cargos militares con arreglo a las leyes y dirige las Fuerzas Armadas, facultad que se respeta al rey. Esta atribución de funciones no es tan neta como puede parecer a primera vista. Las Cortes se reservan conocer, autorizar, vigilar y, en algún caso, ratificar las potestades que ejerce la Regencia. En la Constitución estas limitaciones se reflejaron en un curioso y singular artículo que se encabeza enunciando las restricciones de la autoridad real.

No hay ningún atisbo de concepto del «gabinete» como órgano intermedio entre las Cortes y el Consejo de Regencia. Es el Consejo de Regencia el que rubrica las resoluciones que entrega a los secretarios de Despacho que sólo son responsables ante él. Un año más tarde [23], al dictar un nuevo Reglamento para la Regencia —en este caso siguiendo los artículos ya aprobados de la Constitución— se establece ya una responsabilidad de los secretarios de Despacho ante las Cortes por las órdenes que autoricen o sugieran contra la Constitución o las leyes o los decretos de las mismas, responsabilidad que se hace efectiva, suspendiéndolos en su destino y decretando que «ha lugar a la formación de causa».

A los secretarios de Despacho no les sirve de excusa «haberlo exigido la Regencia». Esta especie de *impeachment* en que el secretario

[23] Decreto CXXIV de 22 de enero de 1812.

o ministro responde criminalmente de los actos que firma es quizá el primer eslabón de las prácticas que condujeron la monarquía constitucional a un régimen en que los ministros debían contar con la confianza del Parlamento.

El propósito claro era afirmar el predominio e independencia del Congreso. Las Cortes, sin embargo, no han tenido en cuenta el peso que adquiere un poder ejecutivo que está siempre virtualmente en funciones, que se compone de un número limitado de personas y que además no está sujeto en sus deliberaciones y decisiones a la publicidad. Por otra parte, tampoco habían tenido en cuenta la posición privilegiada de iniciativa que se concedía al poder ejecutivo en la legislación y en la política exterior, abriendo la puerta de una dirección política interna y externa. El nacimiento posterior de las votaciones de confianza y censura y de poderes arbitrales de la Corona como el derecho de disolución van a determinar que el esquema «Quien fija la ley manda y el que la ejecuta obedece» se sustituya por el esquema «el que propone la ley impulsa y gobierna y el que la aprueba controla».

4. EL SUBSTRATO DE LA CONSTITUCION Y EL DISCURSO PRELIMINAR

Todo poder constituyente es consecuencia de un acto de reflexión mediante el que se objetivan jurídicamente hechos precedentes que han sido consentidos o no resistidos y que responden a una ideología. En todo proceso constituyente hay, pues, actos de voluntad iluminados más o menos claramente por una ideología, pero que modelan realidades ya existentes que han sido consentidas (o no resistidas activamente) por los hombres que integran una comunidad.

Como se ha dicho en más de una ocasión, no es que los españoles entre 1808 y 1810 proclamaran la soberanía nacional, sino que *de hecho* el pueblo español había manifestado su voluntad de independencia y autogobierno frente al dominio de Napoleón. No es que las Cortes se declararan representantes del pueblo español y asumieran su soberanía, sino que de hecho lo eran por la forma y las circunstancias mismas en que habían sido convocadas.

El proceso constituyente fue después un proceso de racionalización de esos hechos, y en este acto reflexivo en que se da forma jurídica a una situación sí intervienen ya dos importantes factores: la técnica que aplica teorías y la imitación que reproduce aquellas instituciones conocidas que responden ideológicamente al proceso mismo que se quiere racionalizar. Por eso era perfectamente lógico y nada sorprendente que los constituyentes de Cádiz buscaran aquellas teorías en el pasado de la propia España o en el pensamiento del siglo XVIII, que daba respuesta a las necesidades de esa situación y que buscaran en los modelos francés, americano e inglés inclusive las fórmulas técnicas que podían expresar esos hechos.

Las polémicas doctrinales sobre la imitación de la Constitución francesa o la reproducción idealizada de instituciones españolas tradicionales sólo tiene sentido si se considera que, aunque esa influencia sea cierta y haya incluso que añadir otras influencias como la americana y la británica, patentes en algunos rasgos del texto de 1812, hay que añadir también que el elemento dominante era una situación de hecho en que el pueblo había afirmado su soberanía y su voluntad de independencia, se había manifestado espontáneamente exigiendo un órgano representativo que encauzara esos impulsos, y que todos esos modelos, tanto los extranjeros como los españoles, que proponía Martínez Marina y se podían encontrar en los grandes clásicos españoles, no eran sino los símbolos o prototipos que ayudaban a expresar en fórmulas y en dogmas jurídicos una situación precedente.

Esos decretos de las Cortes que precedieron a la Constitución, como el mismo Decreto de la Regencia que convocó Cortes, fueron expresión de los «acontecimientos» que señalaban de una manera clara «la índole del gobierno» que había que establecer. Fueron ya el primer borrador de la Constitución. Por eso, cuando en una discusión apasionada se aprobaron los artículos que definían la soberanía nacional, la libertad de imprenta, el carácter representativo de las Cortes y su estructura unicameral, no se hizo más que transcribir las declaraciones básicas de estos decretos.

«La nación española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona», dice el artículo 2.º Y el 3.º completa ese pensamiento con la afirmación de que «la soberanía re-

side esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales». Los artículos 13 y 17 distribuyen la potestad de hacer las leyes, la de hacerlas ejecutar y la potestad de aplicarlas en los juicios civiles y criminales, ateniéndose inequívocamente al «adelantamiento de la ciencia del gobierno», que suponía la división del poder. El artículo 4.º declara a la nación «obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos de todos los individuos que la componen», y, por último, se reproduce casi literalmente el primer artículo del Decreto de libertad de imprenta: «Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes», precepto al que sólo se añadió posteriormente al abolir la Inquisición una nueva regulación de las «restricciones establecidas en materia religiosa» definiendo el delito de herejía ante los tribunales eclesiásticos.

2. La importancia histórica del *Discurso preliminar,* al margen del problema de su autoría, radica precisamente en que la pluma de Argüelles, o las de Argüelles y Espiga, o las de toda la Comisión, acertaron a expresar con elegancia en la forma y profundidad y agudeza este complejo de hechos e ideas. La clase política que quería reformar y modernizar la sociedad española era quizá reducida si la medimos en todo el ámbito de la población española, pero significativa y con una vigorosa energía puesta al servicio de una empresa, al parecer desesperada, pero que mantuvieron con una tenacidad heroica, que aún hoy nos asombra, y con un espíritu ardiente expresado en las palabras de grandes oradores como Muñoz Torrero, Argüelles, Megía o poetas como Quintana o Sánchez Barbero.

Cuando las Cortes se constituyeron, después de los reveses militares del año 1809, la España peninsular estaba casi reducida a ese pañuelo de tierra comprendida entre la bahía y el Atlántico que es la Cádiz urbana. Enfrente tenían a los ejércitos más poderosos de Europa, y su única protección era, de una parte, el mar, dominado por la escuadra inglesa, y, de otra, la dificultad del acceso terrestre por el

Trocadero y Puerta de Tierra a una ciudad que es casi una isla. Las Cortes comprendieron su obra no sólo como una construcción política, sino como un instrumento militar. Trabajaron literalmente bajo el fuego enemigo, como nos certifican las memorias de los diputados que, como Villanueva, anotaron día por día sus impresiones. Y en ese ambiente fueron definiendo los grandes mitos del constitucionalismo español del siglo XIX como ideas-fuerzas, tomadas de los hechos mismos que iban a ser el fundamento de la España contemporánea:

— La idea de una tradición soterrada de instituciones de libertad, que renacían como el resurgir de una España abatida por la decadencia.

—La soberanía de una nación que afirmaba su independencia frente a un enemigo en una guerra «nacional», esto es, una guerra que no es instrumento político de un gobernante que hace política con otros medios, sino como una empresa en que la nación defendía su independencia.

— La libertad de expresión como signo de un gobierno de opinión que identificará a la «nación» con sus representantes.

— Una racionalización del poder en que la nación en ejercicio de su soberanía restauraba las Cortes como órgano de representación de la nación junto a la autoridad del poder ejecutivo del rey y sus secretarios.

— La defensa de la libertad y la afirmación de la igualdad de todos los españoles.

— La importancia de una democracia municipal que dejaba libertad para que los intereses personales fueran los agentes del bienestar y del progreso o, como dice el *Discurso preliminar,* del «adelantamiento».

3. Este *Discurso preliminar* es en cierta manera un caso único en la historia del constitucionalismo universal. Hay breves preámbulos de unas líneas en que una pluma inspirada ha sabido condensar en pocas palabras las grandes ideas que inspiraban un texto constitucional desde las cinco o diez líneas que encabezaban la Constitución norteamericana de 1787 con el bello énfasis de aquel «Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos», hasta las veinte fogosas líneas que escribió Mira-

beau para presentar aquella solemne declaración de los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, cuyo conocimiento debía poner fin a los males públicos y a la corrupción de los gobiernos. Pero este discurso es algo más que un preámbulo, que por otra parte se redactó también al frente de la Constitución. Es un estudio analítico y persuasivo que señala la divisoria de dos regímenes políticos, pieza por pieza, con una reflexión separada para cada institución, con un examen de las causas que han corrompido esa imagen de un pasado y de los medios con que cabe restaurarlo y atemperarlo a nuevos tiempos y nuevas circunstancias y al «adelantamiento de la ciencia del gobierno».

Hoy, pasado más de siglo y medio desde que se escribió, se lee con provecho, incluso en los problemas que expone al analizar alguna institución particular. ¿Por qué no decirlo? El *Discurso preliminar* es incluso notoriamente superior a la Constitución en que se inspiró. Y puede publicarse y leerse como una pieza notable y singular de nuestro pensamiento constitucional.

[AGUSTIN DE ARGÜELLES] *

DISCURSO PRELIMINAR LEIDO EN LAS CORTES AL PRESENTAR LA COMISION DE CONSTITUCION EL PROYECTO DE ELLA

* El nombre de Agustín de Argüelles figura entre corchetes porque en las ediciones originales no consta nombre de autor por las razones que se indican en la introducción.

[PARTE I]

SEÑOR.

La Comisión encargada por las Cortes de extender un proyecto de Constitución para la nación española, llena de timidez y desconfianza, presenta a V. M. el fruto de su trabajo. Ardua y grave le había parecido desde el principio la empresa; mas todavía estaba reservado para sus sesiones tocar todas las dificultades, cuya magnitud ha estado en poco no la hubiese desalentado y hecho desconfiar de poder llevar al cabo la obra. Si ella no correspondiese a los deseos de V. M. ni llenase la expectación pública, por lo menos la Comisión habrá cumplido con el precepto que las Cortes le impusieron, el que no tanto debe entenderse que era dirigido a que presentase una obra perfecta cuanto que señalase el camino que la sabiduría del Congreso podría seguir en la discusión para llegar al término tan deseado por la nación entera.

[Las raíces tradicionales] *

Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española, sino que se mira como nuevo el método con que ha distribuido las materias,

* Los títulos entre corchetes corresponden a la presente edición.

ordenándolas y clasificándolas para que formasen un sistema de ley fundamental y constitutiva en el que estuviese contenido con enlace, armonía y concordancia cuanto tienen dispuesto las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla en todo lo concerniente a la libertad e independencia de la nación, a los fueros y obligaciones de los ciudadanos, a la dignidad y autoridad del Rey y de los tribunales, al establecimiento y uso de la fuerza armada y método económico y administrativo de las provincias. Estos puntos capitales van ordenados sin el aparato científico que usan los autores clásicos en las obras de política o tratados de Derecho público que la Comisión creyó debía evitar por no ser necesario cuando no fuese impropio en el breve, claro y sencillo texto de la ley constitutiva de una monarquía. Pero al mismo tiempo no ha podido menos de adoptar el método que le pareció más análogo al estado presente de la nación, en que el adelantamiento de la ciencia del Gobierno ha introducido en Europa un sistema desconocido en los tiempos en que se publicaron los diferentes cuerpos de nuestra legislación, sistema del que ya no es posible prescindir absolutamente, así como no lo hicieron nuestros antiguos legisladores, que aplicaron a sus reinos de otras partes lo que juzgaron útil y provechoso.

La Comisión, señor, hubiera deseado que la urgencia con que se ha dedicado a su trabajo, la noble impaciencia del público por verle concluido y la falta de auxilios literarios en que se ha hallado le hubiese permitido dar a esta obra la última mano que necesitaba para captar la benevolencia del Congreso y la buena voluntad de la nación presentando en esta introducción todos los comprobantes que en nuestros códigos demuestran haberse conocido y usado en España cuanto comprende el presente proyecto. Este trabajo, aunque ímprobo y difícil, hubiera justificado a la Comisión de la nota de novadora en el concepto de aquellos que, poco versados en la historia y legislación antigua de España, creerán tal vez tomado de naciones extrañas o introducido por el prurito de la reforma todo lo que no ha estado en uso de algunos siglos a esta parte, o lo que se oponga al sistema de gobierno adoptado entre nosotros después de la Guerra de Sucesión. La Comisión recuerda con dolor el velo que ha cubierto en los últimos reinados la importante historia de nuestras Cortes; su conoci-

miento estaba casi reservado a los sabios y literatos, que la estudiaban más por espíritu de erudición que con ningún fin político. Y si el Gobierno no había prohibido abiertamente su lectura, el ningún cuidado que tomó para proporcionar al público ediciones completas y acomodadas de los cuadernos de Cortes y el ahínco con que se prohibía cualquier escrito que recordase a la nación sus antiguos fueros y libertades, sin exceptuar las nuevas ediciones de algunos cuerpos del Derecho, de donde se arrancaron con escándalo universal leyes benéficas y liberales, causaron un olvido casi general de nuestra verdadera constitución, hasta el punto de mirar con ceño y desconfianza a los que se manifestaban adictos a las antiguas de Aragón y de Castilla. La lectura de tan preciosos monumentos habría familiarizado a la nación con las ideas de verdadera libertad política y civil, tan sostenida, tan defendida, tan reclamada por nuestros mayores en las innumerables enérgicas peticiones en Cortes de los procuradores del reino, en las cuales se pedían con el vigor y entereza de hombres libres la reforma de abusos, la mejora y derogación de leyes perjudiciales y la reparación de agravios. Hubiera contribuido igualmente a convencer a los españoles que su deseo de poner freno a la disipación y prodigalidad del Gobierno, de mejorar las leyes y las instituciones ha sido el constante objeto de las reclamaciones de los pueblos, del anhelo de sus procuradores, sin que se pueda señalar un solo decreto de los expedidos hasta el día por V. M. que no sea de la naturaleza de las peticiones presentadas en Cortes, algunas de las cuales todavía se extendían a pedir con firmeza y resolución la reforma o supresión de muchas cosas que V. M. ha respetado.

Aunque la lectura de los historiadores aragoneses, que tanto se aventajan a los de Castilla, nada deja que desear al que quiera instruirse de la admirable constitución de aquel reino, todavía las actas de Cortes de ambas coronas ofrecen a los españoles ejemplos vivos de que nuestros mayores tenían grandeza y elevación en sus miras, firmeza y dignidad en sus conferencias y reuniones, espíritu de verdadera libertad e independencia, amor al orden y a la justicia, discernimiento exquisito para no confundir jamás en sus peticiones y reclamaciones los intereses de la nación con los de los cuerpos o particulares. La funesta política del anterior reinado había sabido desterrar de tal modo

el gusto y afición hacia nuestras antiguas instituciones comprendidas en los cuerpos de la jurisprudencia española, descritas, explicadas y comentadas por los escritores nacionales a tal punto que no puede atribuirse sino a un plan seguido por el Gobierno la lamentable ignorancia de nuestras cosas, que se advierte entre no pocos que tachan de forastero y miran como peligroso y subversivo lo que no es más que la narración sencilla de hechos históricos referidos por los Blanca, los Zurita, los Angleria, los Mariana y tantos otros profundos y graves autores que por incidencia o de propósito tratan con solidez y magisterio de nuestros antiguos fueros, de nuestras leyes, de nuestros usos y costumbres. Para comprobar esta aserción, la Comisión no necesita más que indicar lo que dispone el Fuero Juzgo sobre los derechos de la nación, del Rey y de los ciudadanos acerca de las obligaciones recíprocas entre todos de guardar las leyes, sobre la manera de formarlas y ejecutarlas, etc. La soberanía de la nación está reconocida y proclamada del modo más auténtico y solemne en las leyes fundamentales de este código. En ellas se dispone que la corona es electiva; que nadie puede aspirar al reino sin ser elegido; que el Rey debe ser nombrado por los obispos, magnates y el pueblo; explican igualmente las calidades que deben concurrir en el elegido; dicen que el Rey debe tener un derecho con su pueblo; mandan expresamente que las leyes se hagan por los que representen a la nación juntamente con el Rey; que el monarca y todos los súbditos, sin distinción de clase y dignidad, guarden las leyes; que el Rey no tome por fuerza de nadie cosa alguna, y si lo hiciere, que se la restituya. ¿Quién a vista de tan solemnes, tan claras, tan terminantes disposiciones podrá resistirse todavía a reconocer como principio innegable que la autoridad soberana está originaria y esencialmente radicada en la nación? ¿Cómo sin este derecho hubieran podido nunca nuestros mayores elegir sus reyes, imponerles leyes y obligaciones y exigir de ellos su observancia? Y si esto es de una notoriedad y autenticidad incontrastable, ¿no era preciso que para sostener lo contrario se señalase la época en que la nación se había despojado a sí misma de un derecho tan inherente, tan esencial a su existencia política? ¿No era preciso exhibir las escrituras y auténticos documentos en que constase el desprendimiento y enajenación de su libertad? Mas por mucho que se busque, se inquiera, se

arguya y se cavile, no se hallará otra cosa que testimonios irrefragables de haber continuado en ser electiva la corona, así en Aragón como en Castilla, aun después de haber comenzado la restauración. En Castilla no existía ley fundamental que arreglase con claridad y precisión la sucesión al trono antes del siglo XII, como se ve por los disturbios a que dieron lugar frecuentemente las disputas entre los hijos de los reyes de León y de Castilla, y la costumbre de asociar al gobierno y dar a reconocer en las Cortes por heredero en vida del Rey al príncipe o pariente designado para sucederle provenía de la falta de leyes que arreglasen este punto tan grave y trascendental al bienestar de la nación. Esta jamás pudo echar de sí la memoria de haber sido electiva la corona en su origen, prueba clara de ello es, entre otros hechos, el notable suceso de Cataluña en el año 1462, en que los estados de aquel principado, después de haberse resistido a don Juan II de Aragón, le depusieron solemnemente del trono. En Castilla se ejecutó lo mismo en el de 1465 con Enrique IV a causa de su mal gobierno y administración; en el de 1406 se trató en las Cortes de Toledo, con ocasión de la menor edad de don Juan II, de traspasar a su tío el infante don Fernando la corona, fundándose los procuradores en la facultad que tenía la nación para elegir el rey según el pro común del reino, y, por último, la notable solemnidad que todavía se observa por la que aún hoy día jura el reino al Príncipe de Asturias en vida de su padre para corroborar más y más con este acto las leyes de sucesión hereditaria.

No es menos notable el cuidado y vigilancia con que se guardaron en Aragón y Castilla los fueros y leyes que protegían las libertades de la nación en el esencialísimo punto de hacer las leyes. Lo dispuesto por el código godo, eso mismo se restableció en ambos reinos luego que comenzaron a rescatarse de la dominación de los árabes. Los congresos nacionales de los godos renacieron en las Cortes generales de Aragón, de Navarra y de Castilla, en que el rey, los prelados, magnates y el pueblo hacían las leyes, otorgaban pedidos y contribuciones y trataban de todos los asuntos graves que ocurrían, aunque en el modo y forma de reunirse, de deliberar y de proclamar las primeras había diferencia entre estos estados. Aragón fue en todas sus instituciones más libre que Castilla. El Rey en aquel reino no podía resistir

abiertamente las peticiones de las Cortes, que pasaban a ser leyes si el reino insistía. La fórmula de que se usaba para su publicación es bien notable, y quita toda duda por la claridad y precisión de las palabras en que estaba concebida. Decía así: *El Rey, de voluntad de las Cortes, estatuesce y ordena.* No sucedía así en Castilla, donde su autoridad y el influjo de los ministros, por falta de leyes claras, carecía de limitaciones bien determinadas para todos los casos. Pero a pesar de esta imperfección, la Constitución de Castilla es admirable y digna de todo respeto y veneración. Por ella se le prohibía al Rey partir el señorío; no podía tomar a nadie su propiedad; no podía prenderse a ningún ciudadano dando fiador; por fuero antiguo de España, la sentencia dada contra uno por mandato del Rey era nula; el Rey no podía tomar de los pueblos contribuciones, tributos ni pedidos sin el otorgamiento de la nación junta en Cortes, con la singularidad de que éstas no los decretaban hasta haber obtenido competente indemnización de los agravios deducidos en ellas, en lo cual la nación se había manifestado siempre tan celosa y sentida que más de una vez expresó el resentimiento que le causaba la repulsa con actos de violencia y enfurecimiento, como sucedió en los desastrosos movimientos de Segovia y demás ciudades de Castilla después de las Cortes de La Coruña, en que se concedieron al emperador Carlos V los subsidios que había pedido antes de haber satisfecho a las quejas que le presentaron los procuradores del reino. Mas nada de esto es comparable a lo que disponía la Constitución de Aragón para asegurar los fueros y libertades de la nación y de los ciudadanos.

A más de los límites indicados de la autoridad real en Castilla, en Aragón se miraba la frecuente convocación de Cortes como el medio más eficaz de asegurar el respeto y observancia de las leyes. En 1283, en el reinado de Pedro III, llamado el Grande, se estableció: *Que el señor Rey faga Cort general de aragoneses en cada un año una vegada.* La paz y la guerra la declaraban las Cortes a propuesta del rey. Con este derecho que se había reservado el reino se ponía un nuevo freno a la autoridad real para que con pretexto de una guerra voluntaria o siniestramente provocada no se oprimiese a la nación y se la privase de su libertad. Las contribuciones eran igualmente que en Castilla, otorgadas libremente por la nación reunida en Cortes, en

donde se tomaba cuenta de su inversión y se pedía residencia a todos los funcionarios públicos del desempeño de sus cargos. Además de la reunión periódica y frecuente de las Cortes, tenían los aragoneses el privilegio de la Unión, institución tan singular que ninguna otra nación conocida ofrece ejemplo de esta naturaleza. Su objeto era oponerse abiertamente a la usurpación que hacía el rey o sus ministros de los fueros o libertades del reino, hasta poderle destronar y elegir otro en su lugar *encara que sea pagano,* como dice el secretario Antonio Pérez en sus *Relaciones.* Su modo de proceder estaba determinado por reglas fijas. Su autoridad se extendía hasta expedir mandatos y exigir de los reyes la satisfacción de los agravios cometidos contra el reino, como sucedió con Alfonso III de Aragón. Pero esta asociación formidable a la ambición de los ministros y de los reyes pereció por la fuerza de las armas a manos de Pedro IV, llamado el del Puñal, quien en el año de 1348 consiguió que las Cortes la disolviesen. Abolido este privilegio, todavía quedó el Justicia, cuya autoridad servía de salvaguardia a la libertad civil y seguridad personal de los ciudadanos. Su inmenso poder, la protección que le dispensaban las leyes para asegurar su independencia en el desempeño de sus augustas funciones, el privilegio de la manifestación ejercida ante él para facilitar a los reos el medio de defenderse contra el poder de los ministros, el derecho de capitanear a los aragoneses, aunque fuese contra el mismo rey o sucesor si introducían en el reino tropas extranjeras, constituían la parte principal de su extensa autoridad, que no menos que la de la Unión acabó para siempre en la desgraciada dispersión que tuvieron los aragoneses, mandados por el último justicia don Juan de Lanuza, al acercarse los soldados castellanos, enviados contra fuero por Felipe II a sujetar Zaragoza; a esto se juntaban diferentes leyes y fueros que protegían la libertad de los aragoneses, como el de no podérseles dar tormento, cuando al mismo tiempo en Castilla y en toda Europa estaba en toda su fuerza el uso de esta prueba bárbara y cruel.

La constitución de Navarra, como viva y en ejercicio, no puede menos de llamar grandemente la atención del Congreso. Ella ofrece un testimonio irrefragable contra los que se obstinan en creer extraño lo que se observa hoy en una de las más felices y envidiables provincias del reino, provincia en donde cuando el resto de la nación no

ofrecía más que un teatro uniforme en que se cumplía sin contradicción la voluntad del Gobierno, hallaba éste un antemural inexpugnable en que iban a estrellarse sus órdenes y providencias siempre que eran contra la ley o pro comunal del reino. Todo lo dicho respecto de la constitución de Aragón, exceptuando el Justicia y los privilegios de la unión y manifestación, eso mismo se observaba antes en Navarra. Hoy en día todavía el reino junta Cortes, que habiendo sido antes anuales, como en Aragón, se han reducido a una vez cada tres años, quedando en el intermedio una diputación. Las Cortes tienen aún gran autoridad. Ninguna ley puede establecerse sin que ellas la consientan libremente, para lo cual deliberan sin la asistencia del virrey, y si convienen en el proyecto, que en Navarra se llama *pedimento de ley,* el rey lo aprueba o lo desecha. Aun en el primer caso, las Cortes todavía examinan de nuevo la ley en su forma original ya sancionada; la resisten si la hallan contraria o perjudicial al objeto de su proposición haciendo réplicas sobre ella hasta convenirse el rey con el reino. Mas éste, al cabo, puede absolutamente resistir su promulgación e inserción en los cuadernos de sus leyes si no la juzga conforme a sus intereses. En las contribuciones observan igual escrupulosidad. La *ley del servicio* ha de pasar por los mismos trámites que las demás para ser aprobada, y ningún impuesto para todo el reino tiene fuerza en Navarra hasta haberse obtenido otorgamiento de las Cortes, que, para conservar más cabal y absoluta su autoridad en esta parte, llaman a toda contribución *donativo voluntario.* Las cédulas, pragmáticas, etcétera, no pueden ponerse en ejecución hasta haber obtenido de las Cortes o de la diputación, si están separadas, el permiso o sobrecarta, para lo cual se sigue un expediente de trámites bien conocidos. La diputación ejerce también una autoridad muy extensa. Su principal objeto es velar que se guarde la Constitución y se observen las leyes; oponerse al cumplimiento de todas las cédulas y órdenes reales que ofenden a aquéllas; pedir contra fuero en todas las provincias del Gobierno que sean contrarias a los derechos y libertades de Navarra, y entender en todo lo perteneciente a lo económico y político de lo interior del reino. La autoridad judicial es también en Navarra muy independiente del poder del Gobierno. En el Consejo de Navarra se finalizan todas las causas, así civiles como criminales, entre cuales-

quiera personas por privilegiadas que sean, sin que vayan a los tribunales supremos de la Corte los pleitos ni en apelación ni aun por el recurso de injusticia notoria. Las provincias vascongadas gozan igualmente de infinitos fueros y libertades, que por tan conocidos no es necesario hacer de ellos mención especial.

A la vista de esta sencilla narración, la Comisión no duda que el Congreso oirá con benignidad el proyecto de ley fundamental que presenta y algunas de las principales razones que la han determinado a adoptar el plan y sistema con que está dispuesto. Todas las leyes, fueros y privilegios que comprende la breve exposición que acaba de hacer andan dispersos y mezclados entre una multitud de otras leyes puramente civiles y reglamentarias en la inmensa colección de los cuerpos del Derecho que forman la jurisprudencia española. La promulgación de estos códigos, la fuerza y la autoridad de cada uno, las vicisitudes que ha padecido su observancia, ha sido todo tan variado, tan desigual, tan contradictorio, que era forzoso entresacar con gran cuidado y diligencia las leyes puramente fundamentales y constitutivas de la monarquía de entre la prodigiosa multitud de otras leyes de muy diferente naturaleza, de espíritu diverso y aun contrario a la índole de aquéllas. Este trabajo no lo ha descuidado la Comisión; al contrario, aunque incompleto, lo ha tenido a la vista preparado ya de antemano por otra Comisión nombrada al intento por la Junta Central. Pero, Señor, todo él en este punto, aunque desempeñado con mucha prolijidad e inteligencia, está reducido a la nomenclatura de las leyes, que mejor pueden llamarse fundamentales, contenidas en el Fuero Juzgo, las Partidas, Fuero Viejo, Fuero Real, Ordenamiento de Alcalá, Ordenamiento Real y Nueva Recopilación. El espíritu de libertad política y civil que brilla en la mayor parte de ellas se halla a la vez sofocado con el de la más extraordinaria inconsecuencia y aun contradicción hasta contener algunas disposiciones enteramente incompatibles con el genio, índole y templanza de una monarquía moderada. Sirva, Señor, de ejemplo la ley XII, título I, partida I, en que se dice: *Emperador o Rey puede facer leyes sobre las gentes de su señorío, e otro ninguno non ha poder de las facer en lo temporal, fueras ende si las ficiese con otorgamiento de ellos. Et las que de otra manera son fechas, non han nombre nin fuerza de leyes, nin deben valer en ningún tiempo.* Otras pu-

dieran citarse; pero además de que sería molestar sin utilidad la atención de las Cortes, la razón más principal de la Comisión consiste en que la Constitución de la monarquía española debe ser un sistema completo y bien ordenado cuyas partes guarden entre sí el más perfecto enlace y armonía. Su textura, Señor, por decirlo así, ha de ser de una misma mano; su forma y colocación, ejecutada por un mismo artífice. ¿Cómo, pues, sería posible que la simple ordenación textual de leyes promulgadas en épocas diferentes, distantes las unas de las otras muchos siglos, hechas con diversos fines, en circuntancias opuestas entre sí y ninguna parecida a la situación en que en el día se halla el reino llenasen aquel grande y magnífico objeto? Cuando la Comisión dice que en su proyecto no hay nada nuevo, dice una verdad incontrastable, porque realmente no lo hay en la sustancia. Los españoles fueron en tiempos de los godos una nación libre e independiente, formando un mismo y único imperio; los españoles, después de la restauración, aunque fueron también libres, estuvieron divididos en diferentes estados en que fueron más o menos independientes, según las circunstancias en que se hallaron al constituirse reinos separados; los españoles nuevamente reunidos bajo una misma monarquía todavía fueron libres por algún tiempo; pero la unión de Aragón y de Castilla fue seguida muy en breve de la pérdida de la libertad, y el yugo se fue agravando de tal modo, que últimamente habíamos perdido, doloroso es decirlo, hasta la idea de nuestra dignidad, si se exceptúan las felices provincias vascongadas y el reino de Navarra, que, presentando a cada paso en sus venerables fueros una terrible protesta y reclamación contra las usurpaciones del Gobierno y una reconvención irresistible al resto de España por su deshonroso sufrimiento, excitaba de continuo los temores de la Corte, que acaso se hubiera arrojado a tranquilizarlos con el mortal golpe que amagó a su libertad más de una vez en los últimos años del anterior reinado a no haber sobrevenido la revolución. Ahora bien, Señor, en todas estas épocas se hicieron leyes, que se llaman por los jurisconsultos fundamentales. Ellas forman nuestra actual Constitución y nuestros códigos, ¿cómo es posible esperar que ordenadas y aproximadas de cualquier modo que se quiera puedan ofrecer a la nación las breves, claras y sencillas tablas de la ley política de una Monarquía moderada? No, Señor, la Comi-

sión ni lo esperaba, ni cree que éste sea el juicio de ningún español sensato. Convencida, por tanto, del objeto de su grave encargo, de la opinión general de la nación, del interés común de los pueblos, procuró penetrarse profundamente, no del tenor de las citadas leyes, sino de su índole y espíritu; no de las que últimamente habían igualado a casi todas las provincias en el yugo y degradación, sino de las que todavía quedaban vivas en algunas de ellas, y las que habían protegido en todas, en tiempos más felices, la religión, la libertad, la felicidad y bienestar de los españoles; y extrayendo, por decirlo así, de su doctrina los principios inmutables de la sana política, ordenó su proyecto, nacional y antiguo en la sustancia, nuevo solamente en el orden y método de su disposición.

[La soberanía de la nación]

Hecho cargo el Congreso de estas razones, pasa la Comisión a exponer brevemente los fundamentos de su obra. Para darle toda la claridad y exactitud que requiere la ley fundamental de un Estado, ha dividido la Constitución en cuatro partes, que comprenden: Primera. Lo que corresponde a la nación como soberana e independiente, bajo cuyo principio se reserva la autoridad legislativa. Segunda. Lo que pertenece al Rey como participante de la misma autoridad y depositario de la potestad ejecutiva en toda su extensión. Tercera. La autoridad judicial delegada a los jueces y tribunales. Y cuarta. El establecimiento, uso y conservación de la fuerza armada y el orden económico y administrativo de las rentas y de las provincias. Esta sencilla clasificación está señalada por la naturaleza misma de la sociedad, que es imposible desconocer, aunque sea en los gobiernos más despóticos, porque al cabo los hombres se han de dirigir por reglas fijas y sabidas de todos, y su formación ha de ser un acto diferente de la ejecución de lo que ellas disponen. Las diferencias o altercados que puedan originarse entre los hombres se han de transigir por las mismas reglas o por otras semejantes, y la aplicación de éstas a aquéllos no puede estar comprendida en ninguno de los dos primeros actos. Del examen de estas tres distintas operaciones, y no de ninguna otra idea metafí-

sica, ha nacido la distribución que han hecho los políticos de la autoridad soberana de una nación, dividiendo su ejercicio en potestad legislativa, ejecutiva y judicial. La experiencia de todos los siglos ha demostrado hasta la evidencia que no puede haber libertad ni seguridad, y por lo mismo justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano. Su separación es indispensable; mas los límites que se deben señalar particularmente entre la autoridad legislativa y ejecutiva para que formen un justo y estable equilibrio son tan inciertos, que su establecimiento ha sido en todos tiempos la manzana de la discordia entre los autores más graves de la ciencia del gobierno, y sobre cuyo importante punto se han multiplicado al infinito los tratados y los sistemas. La Comisión, sin anticipar el lugar oportuno de esta cuestión, no duda decir que absteniéndose de resolver este problema por principios de teoría política, ha consultado en esta parte la índole de la Constitución antigua de España, por la que es visto que el Rey participaba en algún modo de la autoridad legislativa. La primera parte comienza declarando a la nación española libre y soberana, no sólo para que en ningún tiempo y bajo de ningún pretexto puedan suscitarse dudas, alegarse pretensiones ni otros subterfugios que comprometan su seguridad e independencia, como ha sucedido en varias épocas de nuestra historia, sino también para que los españoles tengan constantemente a la vista el testimonio augusto de su grandeza y dignidad, en que poder leer a un mismo tiempo el solemne catálogo de sus fueros y de sus obligaciones sin necesidad de expositores ni intérpretes. La nación, Señor, víctima de un olvido tan funesto, y no menos desgraciada por haberse dejado despojar por los ministros y favoritos de los reyes de todos los derechos e instituciones que aseguraban la libertad de sus individuos, se ha visto obligada a levantarse toda ella para oponerse a la más inaudita agresión que han visto los siglos antiguos y modernos; la que se había preparado y comenzado a favor de la ignorancia y oscuridad en que yacían tan santas y sencillas verdades. Napoleón, para usurpar el trono de España, intentó establecer, como principio incontrastable, que la nación era una propiedad de la familia real, y bajo tan absurda suposición arrancó en Bayona las cesiones de los reyes padre e hijo. V. M. no tuvo otra razón para proclamar solemnemente en su augus-

to decreto de 24 de septiembre la soberanía nacional y declarar nulas las renuncias hechas en aquella ciudad de la corona de España por falta del consentimiento libre y espontáneo de la nación, sino recordar a ésta que una de sus primeras obligaciones debe ser en todos tiempos la resistencia a la usurpación de su libertad e independencia. La sublime y heroica insurrección a que ha recurrido la desventurada España para oponerse a la atroz opresión que se la preparaba es uno de aquellos dolorosos y arriesgados remedios a que no puede acudirse con frecuencia sin aventurar la misma existencia política que por su medio se intenta conservar. Por tanto, la experiencia acredita, y aconseja la prudencia, que no se pierda jamás de vista cuanto conviene a la salud y bienestar de la nación, no dejarla caer en el fatal olvido de sus derechos, del cual han tomado origen los males que la han conducido a las puertas de la muerte.

La clara, sencilla, pero solemne declaración de lo que la corresponde como nación libre y soberana, presentando a cada paso a los que tengan la dicha de dirigirla bajo los auspicios del señor D. Fernando VII y sus legítimos sucesores los derechos de la nación española, les indicará con toda claridad de qué modo han de usar de la autoridad que la Constitución y el monarca confíen a su cuidado. En el ejercicio del respectivo ministerio que cada funcionario desempeñe, no podrá desentenderse de tener fija la vista en la inmutable regla de una declaración tan augusta, en donde ha de leer sus tremendas e inviolables obligaciones; los españoles de todas clases, de todas edades y de todas condiciones sabrán lo que son y lo que es preciso que sean para ser honrados y respetados de los propios y de los extraños. No es menos importante expresar las obligaciones de los españoles para con la nación, pues que ésta debe conservarles por medio de leyes justas y equitativas todos los derechos políticos y civiles que les corresponden como individuos de ella. Así van señaladas con individualidad aquellas obligaciones de que no puede dispensarse ningún español sin romper el vínculo que le une al Estado. Como otro de los principales fines de la Constitución es conservar la integridad del territorio de España, se han especificado los reinos y provincias que componen su imperio en ambos hemisferios, conservando por ahora la misma nomenclatura y división que ha existido hasta aquí. La Comisión bien

hubiera deseado hacer más cómodo y proporcionado repartimiento de todo el territorio español en ambos mundos, así para facilitar la administración de justicia, la distribución y cobro de las contribuciones, la comunicación interior de las provincias unas con otras, como para acelerar y simplificar las órdenes y providencias del Gobierno, promover y fomentar la unidad de todos los españoles, cualquiera que sea el reino o provincia a que puedan pertenecer. Mas esta grande obra exige para su perfección un cúmulo prodigioso de conocimientos científicos, datos, noticias y documentos, que la Comisión ni tenía ni podía facilitar en las circunstancias en que se halla el reino. Así, ha creído debía dejarse para las Cortes sucesivas el desempeño de este tan difícil como importante trabajo.

La declaración solemne y auténtica de que la religión católica, apostólica, romana es y será siempre la religión de la nación española, con exclusión de cualquiera otra, ha debido ocupar en la ley fundamental del Estado un lugar preeminente, cual corresponde a la grandeza y sublimidad del objeto.

En seguida se proclama igualmente que el Gobierno de España es una Monarquía hereditaria, moderada por la ley fundamental, sin que en las limitaciones que la modifican pueda hacerse ninguna alteración, sino en los casos y por los medios que señala la misma Constitución. La Comisión ha mirado como esencialísimo todo lo concerniente a las limitaciones de la autoridad del Rey, arreglando este punto con toda circunspección, así para que pueda ejercerla con la dignidad, grandeza y desembarazo que corresponde al monarca de la esclarecida nación española como para que no vuelvan a introducirse al favor de la oscuridad y ambigüedad de las leyes las funestas alteraciones que tanto han desfigurado y hecho variar la índole de la Monarquía, con grave daño de los intereses de la nación y de los derechos del Rey. Así, se han señalado con escrupulosidad reglas fijas, claras y sencillas que determinan con toda exactitud y precisión la autoridad que tienen las Cortes de hacer leyes de acuerdo con el Rey; la que ejerce el Rey para ejecutarlas y hacerlas respetar, y la que se delega a los jueces y tribunales para la decisión de todos los pleitos y causas con arreglo a las leyes del reino.

Las circunstancias que han de concurrir en todo el que quiera ser considerado como ciudadano español han debido merecer atención muy principal. Como individuo de la nación se hace partícipe de sus privilegios, y sólo bajo seguridades bien calificadas pueden ser admitidos en una asociación política los que así como son llamados a formarla, lo son también a conservarla y defenderla. La naturalización de los extranjeros en el reino ha ocupado igualmente la atención de la Comisión. El aumento de la población, el fomento de la agricultura, de las artes y del comercio, de que tanto necesita la nación después de una guerra asoladora; la facilidad con que las leyes del reino han favorecido en todos tiempos su admisión, la autorizaba a abrir la puerta a su venida y establecimiento. Así lo ha hecho; pero al mismo tiempo ha limitado en ellos el ejercicio de los derechos políticos y civiles; ya porque los extranjeros no tanto son atraídos a establecerse en un país por la ambición de los empleos y cargos públicos, como por el irresistible aliciente de hacer honradamente su fortuna bajo el amparo y protección de leyes humanas y liberales; ya porque la nación, víctima en el día en mucha parte del fatal pacto de familia, no debía confiar al capricho o al favor del Gobierno la dispensación de la mayor gracia que puede concederse en un Estado; y la que no debe extenderse jamás hasta confundir lo que sólo pueden dar la naturaleza y la educación. El inmenso número de originarios de Africa establecidos en los países de ultramar, sus diferentes condiciones, el estado de civilización y cultura en que la mayor parte de ellos se halla en el día, han exigido mucho cuidado y diligencia para no agravar su actual situación, ni comprometer por otro lado el interés y seguridad de aquellas vastas provincias. Consultando con mucha madurez los intereses recíprocos del Estado en general y de los individuos en particular, se ha dejado abierta la puerta a la virtud, al mérito y a la aplicación para que los originarios de Africa vayan entrando oportunamente en el goce de los derechos de ciudad.

La apreciable calidad de ciudadano español no sólo debe conseguirse con el nacimiento o naturalización en el reino; debe conservarse en conocida utilidad y provecho de la nación; y por eso se señalan los casos en que puede perderse o suspenderse, para que así los espa-

ñoles sean cuidadosos y diligentes en no desprenderse de lo que para ellos debe ser tan envidiable.

[La representación en Cortes]

La Comisión, Señor, al llegar al importante punto de la representación en Cortes, se ha detenido a meditar esta materia con toda reflexión y prolijidad: y así no puede menos de extenderse en explicar las razones que ha tenido para hacer lo que con poco acuerdo y por falta de suficiente examen se creerá, tal vez, por alguno innovación. Tal es la representación sin brazos o estamentos. Es indudable que en España antes de la irrupción sarracena y después de la restauración, los congresos de la nación se componían ya de tres, ya de cuatro, y aun de dos brazos, en que se dividía la universalidad de los españoles. Pero, Señor, este punto, que realmente es de hecho, es el que menos importaba apurar en la materia. Las reglas, los principios que se observaban para la clasificación y método de elección de diputados, es lo que convenía averiguar. Mas por mucho que se indague y se registre, no se hallarán sino pruebas de que la asistencia de los brazos a las Cortes de la nación era puramente una costumbre de incierto origen, que no estaba sujeta a regla alguna fija y conocida. Los brazos variaban así en las clases como en el número de individuos que los componían, no sólo en los tres reinos, sino dentro de unos mismos en épocas diferentes. La lectura de los historiadores, de los cuadernos de Cortes y otros monumentos de la antigüedad, dispensa a la Comisión de la narración de hechos que lo comprueban. En cuanto al origen de los brazos, sólo indicará que el que le parece más verosímil es el sistema feudal, que aunque muy suavizado, trajo a España los derechos señoriales, como es notorio. Los magnates y los prelados dueños de tierras con jurisdicción omnímoda, con autoridad de levantar en ellas huestes y contribuciones para acudir al rey con el servicio de la guerra, claro está que no podían menos de asistir a los congresos nacionales, en donde se habían de ventilar negocios graves, y que podían con mucha facilidad perjudicar a sus intereses y privilegios.

Iban a ellos no por elección ni en representación de ninguna clase, sino como defensores de sus fueros y partes directa y personalmente interesadas en su conservación. Así es que no hay un solo vestigio en la historia que indique siquiera que los grandes y prelados eran elegidos para ir a las Cortes. O asistían por derecho personal o llamados por el rey: y muchos de ellos las más veces, como en Castilla, más bien en calidad de consejeros que a deliberar. Jamás usaron del nombre de procuradores, porque la nación no les daba ningunos poderes. No hallando, por lo mismo, la Comisión ninguna regla ni principio conocido que seguir en este punto, se arredró al querer aplicar al estado presente del reino una costumbre varia e irregular en todas las coronas de España; pues no teniendo ya en el día los grandes, títulos, prelados, etc., derechos ni privilegios exclusivos que los pongan fuera de la comunidad de sus conciudadanos, ni les dé intereses diferentes que los del pro comunal de la nación, faltaba la causa que en juicio de aquélla dio origen a los brazos. La desigualdad con que la nobleza está distribuida en España es un obstáculo insuperable para los estamentos; pues si los grandes por su calidad, por ser menos en número y vivir de ordinario en la corte, no ofrecen dificultad para su clasificación en las elecciones, los títulos y demás nobles no titulados la hacían impracticable, por mucha diligencia que se pusiese para arreglar su número y circunstancias respectivas de cada clase; ¿qué principio se había de adoptar por base? El número de cada una de las clases; su riqueza o antigüedad; la abundancia o escasez de nobles en unas y otras provincias, ¿o qué otra regla sería capaz de desentrañar tan complicado sistema como la jerarquía de los nobles en España? Y en los prelados, ya que los de la península pudiesen asistir sin abandonar por mucho tiempo sus diócesis, ¿los de ultramar habían de dejarlas viudas por años enteros, y exponerlas a las funestas consecuencias de una larga peregrinación? ¿Y sobre todo, los grandes y los prelados habían de entrar también a componer el censo total para nombrar representantes y poder ser elegidos entre ellos, o excluidos de la diputación popular, y circunscrito a las dos clases o brazos? ¿Los nobles y los eclesiásticos en el segundo caso ya representados en sus respectivas clases, habían de entrar además en la de las universidades, y poder ser procuradores por el estado general? ¡Qué confusión, señor,

qué inmenso piélago de dificultades fácil de surcar con la palabra y la reflexión, pero muy a propósito para anegarse en él cualquiera que quisiese poner orden y arreglo en medio del conflicto de opiniones y de intereses tan encontrados! Jamás se habría presentado teoría política más absurda que intentar remover estos obstáculos adoptando el método de señalar número fijo a los dos brazos, excluyendo de ellos la elección, como en el sentir de algunos se ha creído conveniente. El ejemplo de Inglaterra sería una verdadera innovación incompatible con la índole misma de los brazos en las antiguas Cortes de España. En aquel reino no hay en rigor más que una sola clase de nobleza, que son los lores. Todo par del reino es por el mismo hecho miembro de la cámara alta, sin que para ello sea elegido ni llamado: no representa sino a su persona. Los obispos, como lores espirituales, son igualmente todos, a excepción de uno, individuos natos del Parlamento, sin necesidad de elección ni convocación; y si se cree que representan al cuerpo eclesiástico, también los clérigos están excluidos de la Cámara de los Comunes. Pero, Señor, la razón más poderosa, la que ha tenido para la Comisión una fuerza irresistible, es que los brazos, que las cámaras o cualquiera otra separación de los diputados en estamentos provocaría la más espantosa desunión, fomentaría los intereses de cuerpos, excitaría celos y rivalidades, que si en Inglaterra no son hoy día perjudiciales, es porque la Constitución de aquel país está fundada sobre esa base desde el origen de la Monarquía por reglas fijas y conocidas desde muchos siglos; porque la costumbre y el espíritu público no lo repugnan; y en fin, Señor, porque la experiencia ha hecho útil y aun venerable en Inglaterra una institución que en España tendría que luchar contra todos los inconvenientes de una verdadera novedad. Tales, Señor, fueron las principales razones por que la Comisión ha llamado a los españoles a representar a la nación sin distinción de clases ni estados. Los nobles y los eclesiásticos de todas las jerarquías pueden ser elegidos en igualdad de derecho con todos los ciudadanos; pero en el hecho serán siempre preferidos. Los primeros por el influjo que en toda sociedad tienen los honores, las distinciones y la riqueza; y los segundos porque a estas circunstancias unen la santidad y sabiduría tan propias de su ministerio.

El método que había sancionado la Junta Central para las eleccio-

nes de los actuales diputados en Cortes no pareció adaptable en todos sus principios a la representación ulterior, que debe tener el reino por la Constitución. Así como se han suprimido los brazos por incompatibles con un buen sistema de elecciones, o sea, representativo, por la misma razón se ha omitido dar diputados a las ciudades de voto en Cortes; pues habiendo sido éstas la verdadera representación nacional, quedan hoy incorporadas en la masa general de la población, única base que se ha tomado para en adelante. Por las mismas, y aun otras bien obvias razones, se han suprimido igualmente los diputados de juntas. También se han hecho algunas otras variaciones en el método general de elección en las provincias, para evitar los inconvenientes que la experiencia ha manifestado resultar del reglamento de la Junta Central. Las dos innovaciones más principales que se han hecho son la de no requerir precisamente para ser nombrado diputado por una provincia la naturaleza material, por no privar a la nación de que sean elegidos muchos dignos españoles que por haber salido de sus provincias desde niños, o hecho ausencias de muchos años, pueden ser poco o nada conocidos en ellas. La otra es exigir para diputado la condición de tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios.

Nada arraiga más al ciudadano y estrecha tanto los vínculos que le unen a su patria como la propiedad territorial o la industrial afecta a la primera. Sin embargo, la Comisión, al ver los obstáculos que impiden en el día la libre circulación de las propiedades territoriales, ha creído indispensable suspender el efecto de este artículo hasta que removidos los estorbos, y sueltas todas las trabas que la encadenan, puedan las Cortes sucesivas señalar con fruto la época de su observancia. Igualmente se ha elevado la base para nombrar diputados de uno por cada cincuenta mil a setenta mil. El excesivo número de representantes hace siempre demasiado lentas las deliberaciones; y sobre todo las inmensas distancias y los crecidos gastos que ocasionan los viajes, largos y duraderos, obligan, en sentir de la Comisión, a tener estas consideraciones con los españoles de ultramar.

Cuando la Comisión examinó las muchas leyes que protegían en España la libertad política y civil de los ciudadanos, indagaba con escrupulosidad y diligencia las causas que podrían haberlas hecho caer

en tan lastimosa y fatal inobservancia; y al paso que halló el principal origen de estos males en el progresivo decaimiento de la celebración de Cortes, no encontró remedio más eficaz y calificado que la reunión anual de los diputados del reino en Cortes generales. Aragón, Navarra y Castilla fueron libres, esforzados y temidos sus naturales, mientras los procuradores de estos tres reinos se juntaban frecuentemente a mirar por el bien y pro comunal de sus tierras; y el incesante conato que los reyes de estos estados manifestaron en varias épocas de querer diferir a plazos apartados estos congresos, y aun dispensarse de su convocación, muestra bien claro que miraron la frecuente reunión de Cortes como un verdadero obstáculo a la arbitrariedad de su gobierno y a la usurpación que se intentaba hacer de las libertades de los españoles. Los abusos comienzan de ordinario por pequeñas omisiones en la observancia de las leyes, que acumulándose insensiblemente llegan a introducir costumbre; se cita ésta a poco como ejemplo; y estableciéndose sobre ello doctrina, pasa al fin a fundarse y erigirse el derecho. El juntar Cortes cada año es el único medio legal de asegurar la observancia de la Constitución sin convulsiones, sin desacato a la autoridad y sin recurrir a medidas violentas, que son precisas y aun inevitables cuando los males y vicios en la administración llegan a tomar cuerpo y envejecerse. Las ventajas que acarreará a la nación el estar siempre viva y vigilante por medio de sus procuradores sobre la conducta de los funcionarios públicos, compensará abundantemente el gravamen que por otro lado pudiera experimentar en la reunión anual de sus diputados: siendo igualmente el medio más a propósito para estrechar más y más los vínculos de unión con los españoles de ultramar, quienes podrán con mayor facilidad promover con eficacia el adelantamiento y mejora de aquellos felices y preciosos países. Además, el triste y lamentable estado a que el reino quedará reducido por la asoladora irrupción en que se le ha sumergido, destruyendo en su origen todos los canales de riqueza pública, en que la religión, la educación y todas las instituciones morales, científicas y políticas han padecido sensible menoscabo, hace indispensable que el cuidado y vigilancia del cuerpo representativo de la nación reanime y restituya en cuanto sea posible a su antiguo estado todo lo que haya padecido alteración sustancial; proporcionando al mismo

tiempo las mejoras y adelantamientos que puedan convenir. Tan vastos objetivos no pueden confiarse nunca al cuidado del Gobierno, que ocupado principalmente en desempeñar las obligaciones propias de su instituto, miraría siempre como secundarias estas otras atenciones. Por otro lado, el inmenso poder que se ha adjudicado a la autoridad real necesita de un freno que constantemente le contenga dentro de sus límites; que cualquiera que éstos sean, reducidos a la ineficacia de una ley escrita, sólo opondrán siempre una débil barrera al que tiene a su mando el ejército, el manejo de la tesorería y la provisión de empleos y gracias, sin que la autoridad de las Cortes tenga a su disposición medios tan terribles para traspasar los límites prescritos a sus facultades, debilitadas ya en gran manera por la sanción del Rey.

La renovación de diputados, aunque en sentir de la Comisión debiera ser todos los años, no ha podido conciliarse con la inmensa distancia que separa a los españoles del nuevo mundo, señaladamente los que habitando hacia las costas del mar pacífico o las islas Filipinas, necesitan emprender largas navegaciones en períodos fijos e inalterables, o atravesar montes y desiertos de considerable extensión. Por eso cada diputado en Cortes durará dos años, para dar tiempo a la venida de los procuradores de ultramar. La elección de diputados y apertura de las sesiones de Cortes se ha fijado por la ley para días determinados, con el fin de evitar que el influjo del Gobierno ó las malas artes de la ambición puedan estorbar jamás con pretextos o alargar con subterfugios la reunión del Congreso nacional. La absoluta libertad de las discusiones se ha asegurado con la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones en el ejercicio de su cargo, y prohibiendo que el Rey y sus ministros [1] influyan con su presencia en las deliberaciones: limitando la asistencia del Rey a los dos actos de abrir y cerrar el solio, así para que pueda ejercitar el paternal cuidado de honrar con su palabra a sus fieles y amados súbditos como para dar majestad y grandeza a la reunión soberana de la nación y de su monarca.

[1] El Congreso ha sancionado con mucha oportunidad que los secretarios del Despacho puedan asistir a las discusiones y hablar en ellas. Véae el artículo 125 de la Constitución. (Nota de la edición de 1820).

Las facultades de las Cortes se han expresado con individualidad, para que en ningún caso pueda haber ocasión de disputa o competencia entre la autoridad de las Cortes y la del rey, que no esté fácilmente disuelta con el simple recuerdo de la Constitución. La lectura de estas facultades anuncia por sí misma cuáles hayan sido las razones en que las funda la Comisión. Cada una de ellas pertenece por su naturaleza de tal modo a la potestad legislativa, que las Cortes no podrían desprenderse de ellas sin comprometer muy pronto la libertad de la nación. La más leve discusión en estos puntos arrojará sobre la materia un torrente de luz muy superior a la que pudiera anticipar la Comisión; por lo que se dispensa de molestar sobre este particular la atención del Congreso.

Los trámites de la discusión en los proyectos de ley y materias graves van señalados con toda individualidad para que en ningún caso, ni bajo de ningún pretexto, puedan ser las leyes y decretos de las Cortes obra de la sorpresa, del calor y agitación de las pasiones, del espíritu de facción o parcialidad. La parte que se ha dado al Rey en la autoridad legislativa, concediéndole la sanción, tiene por objeto corregir y depurar cuanto sea posible el carácter impetuoso que necesariamente domina en un cuerpo numeroso que delibera sobre materias las más veces muy propias para empañar al mismo tiempo las virtudes y los defectos del ánimo. Con el mismo fin se ha limitado la duración de las sesiones en cada año, para que no pasando de tres meses o de cuatro, si hubiese prórroga, llenen el importante objeto de enfrentar al Gobierno con su autoridad, sin afligirle demasiado con una prolongada permanencia. Por último, la publicidad de las sesiones, al paso que proporciona a los diputados dar un testimonio público de la rectitud, firmeza y acierto de sus dictámenes, presenta a la nación siempre abierto el santuario de la verdad y de la sabiduría, en donde la ansiosa juventud pueda prepararse a desempeñar algún día con utilidad el difícil cargo de procurar por el bienestar de su patria, y la respetable ancianidad hallar ocasiones de bendecir el fruto de su prudencia y de sus consejos: alejando de este modo la oscuridad y el misterio de un cuerpo deliberativo, que por su instituto no debe ocuparse en negocios de gobierno, únicos que piden reserva, a no ser en los pocos casos que, previa deliberación, convenga el secreto al interés

público. La fórmula con que se han de publicar las leyes a nombre del Rey está concebida en los términos más claros y precisos: por ellos se demuestra que la potestad de hacer leyes corresponde esencialmente a las Cortes, y que el acto de la sanción debe considerarse sólo como un correctivo que exige la utilidad particular de circunstancias accidentales.

Para que la ejecución de las leyes sea rápida y pronta y no encuentre ningún obstáculo en su comunicación, se circularán directamente de mandato del Rey por los secretarios respectivos del Despacho a todas las autoridades a quienes corresponda su conocimiento. En el intervalo que medie entre las sesiones de las Cortes, quedará en ejercicio una diputación de las mismas con facultades señaladas para algunos casos, cuya importancia se recomienda por sí misma sin necesidad de más aclaración. Como en el curso ordinario del gobierno del reino pueden sobrevenir acontecimientos imprevistos que con urgencia exijan pronto remedio, mientras se hallen de vacante o estén ya disueltas las Cortes ordinarias, ha parecido necesario proveer a estos casos por medio de la reunión de Cortes extraordinarias, que no entenderán sino en el negocio para que fueren convocadas ni menos estorbarán la elección de nuevos diputados o la instalación de las Cortes ordinarias en las épocas en que uno y otro corresponda.

[La Corona] Indicadas las razones principales en que funda la Comisión el modo como ha dispuesto la primera parte de la ley fundamental para la Monarquía, pasa ahora a exponer las que la han movido a arreglar la segunda, que comprende la autoridad del rey.

El Rey, como jefe del Gobierno y primer magistrado de la nación, necesita estar revestido de una autoridad verdaderamente poderosa para que, al paso que sea querido y venerado dentro de su reino, sea respetado y temido fuera de él de las naciones amigas y enemigas. Toda la potestad ejecutiva la deposita la nación por medio de la Constitución en sus manos, para que el orden y la justicia reinen en todas partes y para que la libertad y seguridad de los ciudadanos pueda ser protegida a cada instante contra la violencia o las malas artes de los

enemigos del bien público. Este inmenso poder de que el monarca se halla revestido sería ineficaz e ilusorio si su persona no estuviese a cubierto de una inmediata responsabilidad. La historia de la sociedad humana, la prudencia y la sabiduría de los hombres y escritores más profundos ponen fuera de toda duda la necesidad de que el entendimiento humano se rinda a la experiencia y haga el costoso sacrificio de declarar suelta de todo cargo la persona del rey, que, por tanto, debe ser sagrada e inviolable en obsequio del orden público, de la tranquilidad del Estado y de toda la posible duración de la institución magnífica de una Monarquía moderna. Búsquense en otra parte los medios de asegurar el fiel desempeño de la autoridad pública sin exponer a la nación a los riesgos de una convulsión interior o a las espantosas resultas de la disolución o de la anarquía. Lo mismo que a las Cortes, es indispensable señalar al Rey sus facultades como depositario de la potestad ejecutiva; las que van explicadas con la individualidad y distinción correlativas a las que se han prefijado para las Cortes. Los fundamentos en que se apoyan son del mismo modo claros y libres de toda oscuridad: se conciben mejor que se expresan; y así, la Comisión se abstendría en este punto de molestar al Congreso si no fuera por indicar algunas de las razones que tuvo para conceder al Rey la facultad de declarar la guerra, hacer y ratificar la paz. Si España, Señor, estuviera reducida a no tener en el día con las potencias extranjeras otras relaciones que las que guardaba en Europa en tiempo de los árabes, no hubiera habido dificultad en reservar a las Cortes aquel terrible derecho. Mas la política de los gabinetes ha variado hoy enteramente; y toda nación, en los puntos que corresponden a la conservación de su seguridad exterior, necesita arreglarse a lo que hacen las demás naciones de quienes puede recelar o temer algún daño. Si para declarar con oportunidad una guerra fuese necesario esperar a la lenta e incierta resolución de un congreso numeroso, la potencia agresora o injusta tendría la más decidida superioridad sobre la nuestra, si a favor del secreto de una negociación conducida con habilidad, pudiese tomar por sí solo su gobierno las medidas convenientes para declararse con ventaja. La inmensa distancia que separa nuestras provincias de ultramar las unas de las otras y los diversos puntos de contacto que en el día tienen con potencias respetables hace indispensable

este sacrificio en obsequio de la seguridad del Estado, el cual no es tan grande respecto a que en los tratados de alianza ofensiva, de subsidios y de comercio en que pudiera perjudicarse a la nación, el Rey no puede proceder a formalizarlos sin consentimiento de las Cortes.

A continuación se determinan con la misma puntualidad las restricciones que la autoridad del Rey no puede menos de tener, si no ha de ser un nombre vano la libertad de la nación. La Comisión, Señor, ni aun en esto pretende ser original: los fueros de Aragón le ofrecieron felizmente la fórmula de las restricciones, pues hablando de ellas dicen frecuentemente *Dominus Rex non potest & c.* Cuán saludable haya de ser para lo sucesivo esta claridad y precisión en el texto de la ley fundamental no hay para qué anticiparlo. Sin lanzarse la Comisión en conjeturas risueñas, ni dejarse seducir de prestigios filosóficos, no cree aventurar su juicio si asegura con confianza que se ha acabado para siempre esa prodigiosa multitud de intérpretes y escoliadores que, ofuscando nuestras leyes y llenando de oscuridad nuestros códigos, produjo el lamentable conflicto, la espantosa confusión en que a un tiempo se anegaron nuestra antigua constitución y nuestra libertad. La fórmula del juramento que ha de prestar el Rey ante las Cortes a su advenimiento al trono va concebida en el estilo más grave y decoroso, que al paso que le constituye Rey, debe hacer en su ánimo una profunda impresión acerca de cuál sea la naturaleza de sus sagradas obligaciones.

La sucesión a la corona será uno de los objetos que arreglará la sabiduría del Congreso, según entienda que mejor conviene a los verdaderos intereses de la nación; haciendo para el caso los llamamientos oportunos después del señor D. Fernando VII y su legítima descendencia, cuya augusta real persona se halla actualmente en el goce de los derechos que la nación ha reconocido, proclamado y jurado del modo más auténtico y solemne.

La mayor edad del Rey se ha fijado en los dieciocho años cumplidos de edad, ya para que una larga minoría no aflija a la nación con un gobierno interino, ya porque un reinado prematuro no la exponga a los funestos resultados de la precoz adolescencia, de la inexperiencia o veleidad de un rey demasiado joven. El reino en la menor edad del Rey se gobernará por una Regencia, cuyos individuos elegirán las

Cortes; y para evitar que si no estuvieren reunidas al tiempo de la muerte del rey quede la nación sin Gobierno, habrá una Regencia provisional presidida, si la hubiere, por la reina madre. La autoridad que ejerza la Regencia nombrada por las Cortes será igual a la del Rey, a no ser que crean oportuno limitarla. Las Cortes, al ver el interés que tiene la nación de que el Rey sea el padre de sus pueblos, no pueden desentenderse de mirar por su crianza y educación: por tanto, debe ser de su cargo nombrar tutor, a falta de tutela testamentaria o legítima, como asimismo vigilar la enseñanza del Rey menor.

La Comisión ha creído debía conservar al heredero de la corona el título de Príncipe de Asturias, como también el de Infantes de las Españas a sólo los hijos e hijas del Rey y del príncipe heredero, el cual deberá ser reconocido por las Cortes luego que se les anuncie su nacimiento. En sentir de la Comisión, esta solemnidad debe observarse más para conservar una costumbre introducida en su origen por la necesidad que por ninguna utilidad o precisión que haya en el día. Igualmente ha parecido oportuno que el Príncipe de Asturias, luego que llegue a los catorce años, jure ante las Cortes defender la religión católica, apostólica, romana, guardar la Constitución y obedecer al Rey; ya porque en esta edad puede contraer matrimonio y ser considerado como en estado libre, ya porque el respeto, obediencia y fidelidad a la religión, a la ley y al Rey empiezan a ser desde este tiempo los vínculos que le unen más estrechamente a la nación, que algún día habrá de gobernar.

La falta de conveniente separación entre los fondos que la nación destinaba para la decorosa manutención del Rey, su familia y casa, y los que señalaba para el servicio público de cada año, o para los gastos extraordinarios que ocurrían imprevistamente, ha sido una de las principales causas de la espantosa confusión que ha habido siempre en la inversión de los caudales públicos. De aquí también la funesta opinión de haberse creído por no pocos, y aun intentando sostener como axioma, que las rentas del Estado eran una propiedad del monarca y su familia. Para prevenir en lo sucesivo tamaños males la nación al principio de cada reinado fijará la dotación anual que estime conveniente asignar al Rey para mantener la grandeza y esplendor del trono, e igualmente lo que crea correspondiente a la decorosa susten-

tación de su familia: evitando por este medio no sólo la poco decente y airosa solicitud de hacer periódicamente a la nación pedidos y donativos para ayuda de criar y establecer a sus hijos, sino también para que en adelante no se emplee bajo pretexto de necesidades ficticias la sustancia de los pueblos en fraguarles nuevas cadenas, como de ordinario ha sucedido siempre que la nación ha descuidado tomar rigurosa cuenta de la buena administración e inversión de sus contribuciones.

Como el órgano inmediato del Rey le forman los Secretarios de Despacho, aquí es en donde es necesario hacer efectiva la responsabilidad del Gobierno para asegurar el buen desempeño de la inmensa autoridad depositada en la sagrada persona del Rey, pues que en el hecho existe toda en las manos de los ministros. El medio más seguro y sencillo, el que facilita a la nación poderse enterar a cada instante del origen de los males que pueden manifestarse en cualquier ramo de la administración, es el de obligar a los Secretarios del Despacho a autorizar con su firma cualquier orden del Rey. La benéfica intención, que no puede menos de animar siempre sus providencias, hace inverosímil que el monarca se aparte jamás del camino de la razón y de la justicia; y si tal vez apareciere en sus órdenes que se desvía de aquella senda, será sólo por haber sido inducido a ello contra sus paternales designios por el influjo o mal consejo de los que olvidados de lo que deben a Dios, a la patria y a sí mismos, hayan osado abusar del sagrado lugar, en que no debe oírse sino el lenguaje respetuoso de la verdad, de la prudencia y del patriotismo. De este modo las Cortes tendrán en cualquier caso un testimonio auténtico para pedir cuenta a los ministros de la administración respectiva de sus ramos. Y para asegurar por otra parte el fiel desempeño de sus cargos y protegerlos contra el resentimiento, la rivalidad y demás enemigos de la rectitud, entereza y justificación que deben constituir el carácter público de los hombres de estado, los ministros no podrán ser juzgados sin que previamente resuelvan las Cortes haber lugar a la formación de causa.

Para dar al Gobierno el carácter de estabilidad, prudencia y sistema que se requiere; para hacer que los negocios se dirijan por principios fijos y conocidos, y para proporcionar que el Estado pueda en adelante ser conducido, por decirlo así, por máximas, y no por ideas

aisladas de cada uno de los Secretarios de Despacho, que además de poder ser equivocadas, necesariamente son variables a causa de la amovilidad a que están sujetos los ministros, se ha planteado un Consejo de Estado compuesto de proporcionado número de individuos. En él se habrá de refundir el conocimiento de los negocios gubernativos que andaban antes repartidos entre los tribunales supremos de la corte con grande menoscabo del augusto cargo de administrar la justicia, de cuyo santo ministerio no deben ser en ningún caso distraídos los magistrados: y porque también conviene determinar con toda escrupulosidad, y conservar enteramente separadas las facultades propias y características de la autoridad judicial. Para dar consideración y decoro a tan señalada reunión habrá en ella algunos individuos del clero y de la nobleza, cuyo número fijo evitará que con el tiempo se introduzcan abusos perjudiciales al objeto de su instituto; e igualmente otro suficiente de naturales de ultramar, para que de este modo se estreche más y más nuestra fraternal unión, pueda tener el Gobierno prontos para cualquier resolución todas las luces y conocimientos de que necesite y aquellos felices países el consuelo de aproximarse por este nuevo medio al centro de la autoridad y de la madre patria. Para que la moderación, pureza y desprendimiento que deben formar el carácter público de un representante de la nación no peligren al tiempo de formar las listas de los individuos que se hayan de proponer al Rey para consejeros de Estado, no podrá elegirse a ningún diputado de las Cortes, que hacen el nombramiento. La propuesta de los individuos del Consejo hecha al Rey por las Cortes tiene por objeto dar a esta institución carácter nacional; de este modo, la nación no verá en el Consejo un senado temible por su origen, ni independencia: tendrá seguridad de no contar entre sus individuos personas desafectas a los intereses de la patria; y el Rey, quedando en libertad de elegir de cada tres uno, no se verá obligado a tomar consejo de súbditos que le sean desagradables. Ultimamente la seguridad de no poder ser removidos de su encargo sin causa justificada los individuos del Consejo de Estado, afianza la independencia de sus deliberaciones, en que tanto puede influir el temor de una separación violenta o poco decorosa [2].

---

[2] Esta primera parte se leyó en las Cortes el 17 de agosto de 1811.

[PARTE II]

[La libertad civil y la justicia]

Hasta aquí quedan sentadas las bases en que reposa el suntuoso edificio de la libertad política de la nación. Resta ahora asegurar la libertad civil de los individuos que la componen. El íntimo enlace, el recíproco apoyo que debe haber en toda la estructura de la Constitución, exige que la libertad civil de los españoles quede no menos afianzada en la ley fundamental del Estado, que lo está ya la libertad política de los ciudadanos. La conveniencia pública, la estabilidad de las instituciones sociales no sólo pueden permitir, sino que exigen muchas veces que se suspenda o se disminuya el ejercicio de la libertad política de los individuos que forman una nación. Pero la libertad civil es incompatible con ninguna restricción que no sea dirigida a determinada persona, en virtud de un juicio intentado y terminado según la ley promulgada con anterioridad. Así es que en un Estado libre puede haber personas que por circunstancias particulares no concurran mediata o inmediatamente a la formación de las leyes positivas; mas éstas no pueden conocer diferencia ninguna de condiciones ni de clases entre los individuos de este mismo Estado. La ley ha de ser una para todos; y en su aplicación no ha de haber acepción de personas.

De todas las instituciones humanas, ninguna es más sublime ni más digna de admiración que la que limita en los hombres la libertad natural, sujetándolos al suave yugo de la ley. A su vista todos aparecen iguales, y la imparcialidad con que se observen las reglas que prescribe será siempre el verdadero criterio para conocer si hay o no libertad civil en un Estado. Por lo mismo, uno de los principales objetos de la Constitución es fijar las bases de la potestad judicial, para que la administración de justicia sea en todos los casos efectiva, pronta e imparcial. Esto es, que en los juicios civiles el que litiga con derecho y buena fe pueda estar seguro que obtendrá lo que solicita, o que no será despojado de su propiedad o perjudicado en sus intereses; y en las causas criminales, convencido el delincuente que nada

podrá salvarle de la pena condigna a su delito; y el inocente, seguro de hallar en la ley todos los medios de triunfar de las artes, malicia y poder de sus enemigos.

La Comisión, Señor, si no fuera por no alargar demasiado este discurso, presentaría a V. M. nuevos testimonios de la sabiduría y profundidad de la antigua constitución de España en el esencialísimo punto de la libertad civil. Ninguna nación de Europa puede acaso presentar leyes más filosóficas ni liberales, leyes que protejan mejor la seguridad personal de los ciudadanos, su honor y su propiedad, si se atiende a la antigüedad de su establecimiento, que la admirable constitución de Aragón. La sublime institución del Justicia mayor y el modo de instruir el proceso criminal serán siempre el objeto de la admiración de los sabios, del anhelo de los hombres de bien y del ardiente deseo de los que aman de corazón la libertad nacional. Diferentes leyes criminales de Cataluña, Navarra y Castilla son igualmente admirables por el espíritu de humanidad que respiran, por la exquisita diligencia con que hacen ver se buscaba por nuestros antiguos legisladores el modo de asegurar la recta administración de justicia; y en las civiles brilla sobremanera el ingenio, la sagacidad y aun el espíritu de sutileza así de los legisladores como de los comentadores y prácticos que las explicaron, introduciendo éstos en el foro su doctrina a la par de las mismas leyes, que ganó en no pocos casos igual y aun mayor autoridad, con grave perjuicio de la claridad y uniformidad, que debe ser el distintivo de una sabia legislación.

No se detendrá la Comisión en referir las causas que se han opuesto a los saludables efectos de estas leyes en todos los reinos de España, porque son las mismas que destruyeron la libertad política, y de que ha indicado bastante en la primera parte de este discurso. Sin embargo, no puede menos de exponer que la falta de enlace y uniformidad de los diferentes códigos de nuestra legislación, que están hoy día en observancia, demuestra hasta la evidencia la necesidad de establecer un sistema de legislación, sin el cual son inútiles o ineficaces las mejores leyes civiles y criminales. Como toca a la Constitución determinar el carácter que ha de tener en una nación el código general de sus leyes positivas, deben establecerse en ella los principios de que han de derivarse aquéllas y cualesquiera otras disposiciones que

bajo el nombre de ordenanzas o reglamentos hayan de dirigir las transacciones públicas y privadas de los individuos de una nación entre sí, o las que celebren con los súbditos de otros Estados con quienes puedan entablar comunicación. Estas reglas no sólo han de servir para la formación de nuevas leyes, sino para dirigir a las Cortes en la derogación o reforma de las que sean incompatibles con el nuevo sistema planteado por la Constitución.

La reforma de las leyes criminales es sobre todo muy urgente; porque teniendo por objeto las acciones en que pueden interesarse inmediatamente la vida, la libertad y la buena reputación de las personas, toda dilación en su mejora es de la más grave trascendencia, todo error puede acarrear daños irreparables. De aquí se sigue que el arreglo de la potestad judicial en toda la extensión que comprende la administración de justicia en lo civil y criminal exige mucha escrupulosidad y circunspección. No bastan leyes que arreglen los derechos entre los particulares, que castiguen los delitos y protejan la inocencia: es necesario que lo que disponen sea, según se ha dicho, ejecutado irremisiblemente con prontitud e imparcialidad.

Dos grandes escollos son los que hacen peligrar la administración de justicia, según el orden establecido en nuestra jurisprudencia. Escollos que no es posible evitar del todo mientras las luces no se difundan y en tanto que la libre discusión de las materias políticas no ponga a la nación en estado de comparar el sistema judicial de otras naciones con el que se observa en España. Los tribunales colegiados, y perpetuidad de sus jueces, y la facultad que tienen éstos de calificar por sí mismos el hecho sobre que han de fallar, sujetan sin duda alguna a los que reclaman las leyes al duro trance de hallarse muchas veces a discreción del juez o tribunal. La Comisión no entrará a examinar las razones en que se fundan los que apoyan e impugnan uno y otro sistema. Encargada por V. M. de arreglar un proyecto de Constitución para restablecer y mejorar la antigua ley fundamental de la Monarquía, se ha abstenido de introducir una alteración sustancial en el modo de administrar la justicia, convencida de que reformas de esta trascendencia han de ser el fruto de la meditación, del examen más prolijo y detenido, único medio de preparar la opinión pública para que reciba sin violencia las grandes innovaciones. Pero al mismo tiem-

po la Comisión ha creído que la Constitución debía dejar abierta la puerta para que las Cortes sucesivas, aprovechándose de la experiencia, del adelantamiento, que ha de ser consiguiente al progreso de las luces, puedan hacer las mejoras que estimen oportunas en el importantísimo punto de administrar la justicia.

La sabia distribución que V. M. ha hecho del ejercicio de la potestad soberana en su memorable decreto de 24 de septiembre de 1810 ha facilitado a la Comisión el fijar los cánones que han de arreglar en adelante el importantísimo punto de la potestad judicial. La Comisión, según el plan que se ha propuesto, delega esta autoridad a los tribunales, comprendiendo bajo este nombre no sólo a los cuerpos colegiados, sino también a los jueces ordinarios, que en rigor constituyen tribunal, cuando acompañados de los ministros que las leyes señalan ejercen el ministerio de la justicia.

Para que la potestad de aplicar las leyes a los casos particulares no pueda convertirse jamás en instrumento de tiranía, se separan de tal modo las funciones de juez de cualquiera otro acto de la autoridad soberana, que nunca podrán ni las Cortes ni el rey ejercerlas bajo ningún pretexto. Tal vez podrá convenir en circunstancias de grande apuro reunir por tiempo limitado la potestad legislativa y ejecutiva; pero en el momento que ambas autoridades o alguna de ellas reasumiese la autoridad judicial, desaparecería para siempre no sólo la libertad política y civil, sino hasta aquella sombra de seguridad personal que no pueden menos de establecer los mismos tiranos si quieren conservarse en sus Estados. Por eso se prohíbe expresamente que pueda separarse de los tribunales el conocimiento de las causas, y ni las Cortes ni el rey podrán avocarlas, ni mandar abrir nuevamente los juicios ejecutados. La ley sola debe señalar el remedio para subsanar los perjuicios que puedan seguirse de los fallos de los jueces. Y si el ciudadano se viese expuesto como hasta aquí a ser separado del tribunal competente, o a sufrir las penalidades de un litigio indefinido, perdería toda confianza y sólo vería en las leyes un lazo tendido a su docilidad, a su candor y buena fe. La observancia de las formalidades que arreglan el proceso es tan esencial, que en ellas ha de estar fundado el criterio de la verdad; y en el instante en que la autoridad soberana pudiese dispensarla en lo más mínimo, no sólo se compro-

metería el acierto en las sentencias, sino que la desconfianza se apoderaría del ánimo de los que pusiesen su vida y sus intereses en manos de los jueces o magistrados.

La meditación más profunda apenas es bastante a explicar el origen de la sublime institución de los jueces; y acaso el mayor sacrificio que pueden hacer los hombres está en someterse a lo que decidan sus iguales en las cosas que pueden ser más caras y esenciales a su existencia o conservación. Esta reflexión hace ver cuánto importa que los jueces no puedan ser distraídos en ningún caso de las augustas funciones de su ministerio. Y sólo la lamentable confusión de principios a que había venido a parar el verdadero estudio de la jurisprudencia, o las falsas ideas de la ambición, pudieron presentar como propias de la magistratura otras ocupaciones que no fuesen puramente las de juzgar. Nuestros legisladores no desconocieron tan saludable doctrina, y por eso estaba también determinada por las antiguas leyes de Aragón y de Castilla la verdadera autoridad de los jueces y tribunales. Esta es preciso que se extienda a hacer que se lleven a efecto sus decisiones para que no sean ilusorias, sin que por eso puedan influir de ningún modo en la suspensión o retardo de su ejecución. Cualquiera facultad en esta parte introduciría en los tribunales la más funesta arbitrariedad. Como la libertad civil desaparece en el momento en que nace la desconfianza, es preciso apartar del ánimo de los súbditos de un Estado la idea de que el Gobierno pueda convertir la justicia en instrumento de venganza o de persecución; así se prohíbe que nadie pueda ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal establecido con anterioridad por la ley.

La Comisión no necesita detenerse a demostrar que una de las principales causas de la mala administración de justicia entre nosotros es el fatal abuso de los fueros privilegiados, introducido para ruina de la libertad civil y oprobio de nuestra antigua y sabia constitución. El conflicto de autoridades que llegó a establecerse en España en el último reinado, de tal modo había anulado el imperio de las leyes, que casi parecía un sistema planteado para asegurar la impunidad de los delitos. Tal vez el estudio entero de la jurisprudencia y el artificioso método del foro no ofrecían a los jueces y oficiales de justicia tantas dificultades como el solo punto de las competencias. ¡Qué subterfu-

gios, qué dilaciones, qué ingeniosas arbitrariedades no presentan los fueros particulares a los litigantes temerarios, a los jueces lentos o poco delicados, a los ministros de justicia que quieran poner a logro el caudal inmenso de su cavilosa sagacidad! La sola nomenclatura y discernimiento de los fueros privilegiados exigen un estudio particular y meditado. La justicia, Señor, ha de ser efectiva, y para ello su curso ha de estar expedito. Por lo mismo, la Comisión reduce a uno solo el fuero o jurisdicción ordinaria en los negocios comunes, civiles y criminales. Esta gran reforma bastará por sí sola a restablecer el respeto debido a las leyes y a los tribunales, asegurará sobremanera la recta administración de justicia y acabará de una vez con la monstruosa institución de diversos estados dentro de un mismo Estado que tanto se opone a la unidad de sistema en la administración, a la energía del Gobierno, al buen orden y tranquilidad de la monarquía.

La Comisión ha creído al mismo tiempo que no debía hacerse alteración en el fuero de los clérigos hasta que las dos autoridades civil y eclesiástica arreglasen este punto conforme al verdadero espíritu de la disciplina de la Iglesia española y a lo que exige el bien general del reino, no obstante que en el Fuero Juzgo era desconocida la exención de litigar y ser reconvenidos o acusados los eclesiásticos en los negocios comunes, civiles y criminales ante los jueces y tribunales ordinarios.

Del mismo modo ha creído indispensable dejar a los militares aquella parte del fuero particular que sea necesaria para conservar la disciplina y subordinación de las tropas en el ejército y armada. Pero también reconoce que sólo la ordenanza es capaz de arreglar este punto tan importante, de modo que se concilien el objeto de la institución militar y el respeto debido a las leyes y a las autoridades. El soldado es un ciudadano armado solamente para la defensa de su patria; un ciudadano que, suspendiendo la tranquila e inocente ocupación de la vida civil, va a proteger y conservar con las armas, cuando es llamado por la ley, el orden público en lo interior y hacer respetar la nación siempre que los enemigos de afuera intenten invadirla u ofenderla.

Como la integridad de los jueces es el requisito más esencial para el buen desempeño de su cargo, es preciso asegurar en ellos esta virtud por cuantos medios sean imaginables. Su ánimo debe estar a cu-

bierto de las impresiones que pueda producir hasta el remoto recelo de una separación violenta. Y ni el desagrado del monarca ni el resentimiento de un ministro han de poder alterar en lo más mínimo la inexorable rectitud del juez o magistrado. Para ello, nada es más a propósito que el que la duración de su cargo dependa absolutamente de su conducta, calificada en su caso por la publicidad de un juicio. Mas la misma seguridad que adquieren los jueces en la nueva Constitución exige que su responsabilidad sea efectiva en todos los casos en que abusen de la tremenda autoridad que la ley les confía, y la Comisión no puede menos de llamar con este motivo la atención del Congreso hacia la urgente necesidad de establecer con claridad y discernimiento por medio de leyes particulares la responsabilidad de los jueces, determinando expresamente las penas que correspondan a los delitos que puedan cometer en el ejercicio de su ministerio. Aunque la potestad judicial es una parte del ejercicio de la soberanía delegada inmediatamente por la Constitución a los tribunales, es necesario que el Rey, como encargado de la ejecución de las leyes en todos sus efectos, pueda velar sobre su observancia y aplicación. El poder de que está revestido y la absoluta separación e independencia de los jueces, al paso que forman la sublime teoría de la institución judicial, producen el maravilloso efecto de que sean obedecidas y respetadas las decisiones de los tribunales, y por eso sus ejecutorias y provisiones deben publicarse a nombre del Rey, considerándole en este caso como el primer magistrado de la nación.

La igualdad de derechos proclamada en la primera parte de la Constitución en favor de todos los naturales originarios de la monarquía, la uniformidad de principios adoptada por V. M. en toda la extensión del vasto sistema que se ha propuesto, exigen que el código universal de leyes positivas sea uno mismo para toda la nación, debiendo entenderse que los principios generales sobre que han de estar fundadas las leyes civiles y de comercio no pueden estorbar ciertas modificaciones que habrán de requerir necesariamente la diferencia de tantos climas como comprende la inmensa extensión del imperio español y la prodigiosa variedad de sus territorios y producciones. El espíritu de liberalidad, de beneficiencia y de justificación ha de ser el principio constitutivo de las leyes españolas. La diferencia, pues, no

podrá recaer en ningún caso en la parte esencial de la legislación. Y esta máxima tan cierta y tan reconocida no podrá menos de asegurar para en adelante la uniformidad del código universal de las Españas.

Delegada por la Constitución a los tribunales la potestad de aplicar las leyes, es indispensable establecer, para que haya sistema, un centro de autoridad en que vengan a reunirse todas las ramificaciones de la potestad judicial. Por lo mismo se establece en la Corte un Supremo tribunal de justicia, que constituirá este centro común. Su principal atributo debe ser el de la inspección suprema sobre todos los jueces y tribunales encargados de la administración de justicia.

Al paso que sus facultades no deben estorbar el libre desempeño de las funciones de aquéllos, ha de estar autorizado para vigilar la escrupulosa observancia que hagan de las leyes, como también juzgar por sí mismo las causas que versen sobre hacer efectiva la responsabilidad de los jueces y magistrados superiores en los casos determinados por la ley. El principio que ha guiado a la Comisión a establecer este sistema exige que el Tribunal supremo de justicia conozca de los juicios y causas instauradas en las provincias en el solo caso de nulidad cometida en la tercera instancia. Su conocimiento ha de limitarse a si se han observado o no las leyes que arreglan el proceso, debiendo abstenerse de intervenir en lo sustancial de la causa, que habrá de remitirse al tribunal competente para que ejecute lo que haya lugar. El recurso de nulidad y el juicio de responsabilidad que en su consecuencia puede originarse en el Tribunal supremo de justicia asegurará el celo y justificación de los tribunales superiores de provincia, que no podrán menos de mirar con respeto una autoridad suprema, ante la cual habrán de responder de las faltas o delitos que cometieren. La inmediación al Gobierno del supremo tribunal de justicia, la dignidad y circunstancias de los principales empleados persuaden la necesidad de que entienda en las causas criminales que se promovieren contra ellos, como asimismo de la residencia de los demás empleados públicos que estuvieren sujetos a ella por las leyes de los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la Corte, e igualmente de todo lo relativo al real patronato siempre que sea de naturaleza contenciosa. Las demás facultades que se le señalan deben considerarse

como atributo propio de un tribunal supremo y centro de la autoridad judicial.

La Comisión establece que todas las causas, así civiles como criminales, hayan de terminarse dentro del territorio de cada audiencia. Con este motivo cree necesario hacer presente las razones en que funda su sistema, para que así queden justificadas las alteraciones que resulten de esta innovación.

La Comisión ha mirado como uno de los mayores perjuicios que pueden experimentar los individuos de una nación el que se les obligue a acudir a largas distancias para obtener justicia en los negocios que les ocurran, así civiles como criminales. Es imponderable la desigualdad que resulta entre las personas poderosas por sus riquezas y valimiento y las que carecen de estas ventajas, que por desgracia siempre son en mayor número, cuando es necesario apelar con recursos extraordinarios a tribunales establecidos fuera de la provincia. Otras circunstancias que, aunque de igual trascendencia, no aparecen sino en el momento de interponerse los recursos extraordinarios, ni pueden ser bien conocidas sino de las personas que a su pesar y en grave perjuicio de sus intereses tienen que renunciar a aquel remedio, aumentan grandemente aquella desventaja.

La celeridad en la formación de los procesos y terminación de ellos en todas sus instancias, la facilidad de asegurar las pruebas, de aclarar las dudas, de reponer los vicios, de deshacer las equivocaciones que hayan podido introducirse en el origen y progreso de las causas, han sido para la Comisión razones de mucho peso para que dejase de adoptar el único remedio que puede cortar de raíz tan graves males. La primera alteración que resulta de este sistema es la supresión de todos los casos de Corte. Si se examina con atención el origen de este privilegio, no puede menos de hallarse que el principal motivo de su establecimiento fue muy laudable. El poderoso influjo de los señores territoriales, de las jurisdicciones exentas y el riesgo de ser atropelladas las personas desvalidas por su edad u otras circunstancias siempre que tuviesen que litigar con tan temibles adversarios ante los jueces o alcaldes ordinarios hizo indispensable que se las protegiese, concediéndoseles el derecho de no poder ser reconvenidas sino en los tribunales superiores. La libertad de los reyes, la ambición y vanidad de

cuerpos y particulares hizo extensivo este privilegio a los que no necesitaban de aquella protección.

La nueva ley fundamental que se establece sentando por principio la igualdad legal de los españoles, la imparcial protección que a todos dispensa la Constitución y los medios que sanciona para afianzar la observancia de las leyes hace inútil e inoportuno el privilegio de caso de Corte. Las reformas ulteriores que se harán en el código civil y criminal llevarán al cabo la importante obra de perfeccionar la legislación, con lo cual se experimentarán todas las ventajas que presenta esta parte del proyecto.

Instaurándose, pues, la primera instancia de todas las causas civiles y criminales sin distinción alguna en los juzgados ordinarios, es consiguiente que se fenezcan todas en la audiencia de la provincia, adoptando el principo tan recomendado por nuestras leyes de que todos los juicios se den por terminados con tres sentencias. Esta disposición altera el orden establecido por la célebre ley de Segovia en el recurso conocido con el nombre de segunda suplicación. Es bien sabido que el motivo principal porque se introdujo fue el no haberse acostumbrado antes del reinado de don Juan I admitir tercera instancia de los pleitos que comenzaban ante los oidores o en el Consejo. Pareció entonces conveniente establecer este recurso, que es peculiar de España, y el cual se interpone a la persona misma del Rey, limitándole sólo a las causas cuya cuantía asciende a tres mil doblas en propiedad y seis mil en posesión. El sistema de la Comisión sólo altera el orden, pues suprimidos los casos de Corte, puede haber lugar en su caso a este recurso en las Audiencias respectivas, en donde se puede observar todo lo prevenido por la ley de Segovia y demás que se han promulgado después en la materia o hacer en este punto las alteraciones que parezcan convenientes. Hay otro recurso extraordinario que debe quedar suprimido tanto por el abuso que se ha hecho de él en muchas ocasiones como porque se halla en realidad refundido en el de nulidad, que habrá de interponerse ante el Tribunal supremo de justicia. La Comisión, Señor, habla del recurso de injusticia notoria, de incierto origen, y verdaderamente perjudicial en todos tiempos por haberse llegado a admitir en muchas ocasiones en todos los casos en que se intentaba, como se ve por la consulta del Consejo Real de 8 de fe-

brero de 1700. El auto acordado de 17 del mismo mes y año dió nueva forma a este recurso, admitiéndole en los casos en que no tuviese lugar la segunda suplicación. El principado de Cataluña no comenzó a usarle hasta el año de 1740. El reino de Navarra le ha resistido constantemente, y a la verdad la variedad de opiniones sobre los casos en que debe admitirse, la ineficacia del depósito que se exige de los litigantes para contener su temeridad en interponerle, demuestran hasta la evidencia que es perjudicial y que el recurso de nulidad ideado por la Comisión comprende todas las ventajas que pueden apetecerse, sin que esté expuesto a los inconvenientes del recurso de injusticia notoria. Leyes particulares podrán arreglar el recurso de nulidad con toda la perfección de que es susceptible, adaptándose en sus disposiciones a la base que sienta la Constitución.

Establecido ya que todas las causas civiles y criminales hayan de terminarse dentro del territorio de las Audiencias, es indispensable asegurar el acierto y justificación de sus decisiones. Y así se dispone que los jueces que hayan fallado en la segunda instancia no podrán asistir a la vista del mismo pleito en la tercera. A la Constitución sólo corresponde sentar esta base. Leyes y reglamentos especiales serán los que faciliten la organización de los tribunales conforme a este principio.

La división del territorio de la monarquía indicada en el artículo 12 de este proyecto se hace cada vez más necesaria para que pueda tener su efecto lo que dispone la Constitución en diferentes lugares. Entre todas las razones que la reclaman, ninguna con más urgencia que la administración de justicia. ¿Cómo pueden esperarla los pueblos que entre el cúmulo de dificultades que opone nuestro defectuoso método de enjuiciar se encuentran no pocas veces con el insuperable obstáculo de haber de acudir a tribunales que distan tal vez sesenta leguas? No, señor, no espere V. M. que el primero y más esencial ramo del servicio público pueda llegar a desempeñarse sin que la mano poderosa de la autoridad soberana acometa la gran obra de restaurar al reino abrazando a un mismo tiempo el grandioso sistema de la Constitución. Las dificultades son innumerables, las circunstancias parece que multiplican los obstáculos. Sin embargo, arrédrese enhorabuena el genio mezquino y limitado de un ministro, la timidez y apo-

camiento de un Gobierno débil o indolente, mas no así la grandeza y extensión de miras de un Congreso que tiene la gloria incomparable de representar a la nación española.

La Comisión omite por tan obvias las razones en que se fundan las demás facultades concedidas a los tribunales superiores o audiencias territoriales, y pasa a indicar el método que establece para las de ultramar.

Las escandalosas dilaciones que se advierten en causas originadas o ventiladas en los diferentes juzgados o tribunales de aquellas provincias con motivo de las apelaciones y recursos interpuestos ante los supremos consejos de la Corte, las intolerables vejaciones, los crecidos gastos y otros innumerables perjuicios que experimentan los naturales y habitantes de aquellas importantes provincias preciso es que tengan ya término. La igualdad de derechos, la de protección y de mejoras decretada por el Congreso deben ya realizarse, y la administración de justicia, fundada en los filosóficos y liberales principios consignados por V. M. en todos los decretos que tienen por objeto la felicidad de aquellos preciosos países, comenzará desde luego a restañar las heridas que el rechazo de la revolución de la madre patria, unido al desorden y arbitrariedad del anterior Gobierno, desgraciadamente han abierto en algunas provincias de la España de ultramar.

Para estrechar más y más el indisoluble vínculo que debe unirlas con las de la península, se establece que las Audiencias de ultramar, al paso que queden expeditas para el fenecimiento de las causas con inclusión del recurso de nulidad, hayan de acudir al Supremo tribunal de justicia en los casos que convenga hacer efectiva la responsabilidad de los jueces que hubiesen faltado a la observancia de las leyes que arreglen el proceso en todo género de causas en que entendieren. Del mismo modo remitirán periódicamente al Supremo tribunal de justicia listas puntuales de todas las causas que ante ellas pendieren o se hubieren fenecido, por cuyo medio se facilita la inspección y vigilancia sobre el fiel desempeño de sus funciones, se asegura la responsabilidad de sus magistrados y se logra el importante efecto del respeto y subordinación al centro de la autoridad suprema judicial.

Como la índole de nuestra antigua Constitución se conserva casi inalterable en la sabia y popular institución de los jueces o alcaldes

elegidos por los pueblos y como nada puede inspirar a éstos más confianza que el que nombren por sí mismos de entre sus iguales las personas que hayan de terminar sus diferencias, la Comisión ha creído que debía ser muy circunspecta en el arreglo de la jurisdicción ordinaria, depositada casi generalmente por nuestras leyes en los jueces de realengo y señorío, cuyas jurisdicciones en el día felizmente se hallan ya incorporadas en una sola. No obstante, la necesidad de que la justicia se administre con prontitud y uniformidad, y lo difícil que es conseguirlo en tanto que por carga concejil, y no por ministerio propio de su oficio se vean los vecinos de los pueblos obligados a entender en todos los ramos de la administración de justicia, han movido a la Comisión a generalizar el sistema de jueces letrados para la primera instancia mientras permanezca unida en unas mismas personas la facultad de calificar el hecho y aplicar la ley. La jurisdicción ordinaria, confiada a jueces elegidos cada año, no puede menos de producir en la finalización de las causas retardos, injusticias y prevaricaciones por parte de los jueces, a quienes será muy difícil eludir en cualquier caso la responsabilidad. Los negocios particulares y ocupaciones domésticas de los vecinos de los pueblos que resulten elegidos jueces o alcaldes distraerán siempre su atención en perjuicio de la administración de justicia, por no hablar ahora de los inconvenientes que trae a las partes el haber de acudir a asesor, tal vez muy distante o de poca confianza.

Para plantear el método general de jueces letrados bien conoce la Comisión que debe preceder la división del territorio de las provincias principales entre sí. Esta operación y la de arreglar las facultades, así de los jueces letrados como de los alcaldes de los pueblos, no corresponde a la ley fundamental. Leyes y reglamentos especiales ordenarán todos estos puntos, y las Cortes sucesivas, más favorecidas de las circunstancias en que puedan hallarse que lo está V. M. en las presentes y auxiliadas por la buena voluntad y energía del Gobierno, allanarán cuantas dificultades puedan presentarse. Las demás facultades y obligaciones que se expresan respecto de estos jueces ordinarios se establecen en la Constitución no sólo porque debe perfeccionarse un sistema dirigido principalmente a la pronta y recta administración de justicia, asegurando de un modo infalible la responsabilidad de los

jueces y tribunales, sino también porque son los principios fundamentales en que deben estribar cualesquiera leyes o reglamentos que convenga formar para la organización de estos juzgados.

La potestad judicial queda del todo organizada bajo los principios establecidos; pero al mismo tiempo es preciso considerar que la naturaleza de ciertos negocios, el método particular que conviene al fomento de algunos ramos de industria juntamente con los reglamentos y ordenanzas, que más que al derecho privado pertenecen al derecho público de las naciones, pueden exigir tribunales especiales y de un arreglo particular. Los consulados, los asuntos de presas y otros incidentes de mar, las juntas o tribunales de minería en América y tal vez el complicado y vicioso sistema de rentas, mientras no se reforme desde su raíz, podrán requerir una excepción de la regla general de tribunales. La naturaleza variable de sus negocios es la que ha de decidir si deben subsistir o extinguirse, y esto nunca puede ser objeto de la Constitución, sino de leyes particulares.

A la ley fundamental no sólo corresponde arreglar las relaciones de los tribunales entre sí, sino también fijar los principios a que deben atenerse los jueces en la administración de justicia, tocando a las leyes positivas determinar las reglas para formalizar el proceso y todos los demás actos propios del ejercicio de la magistratura. El derecho que tiene todo individuo de una sociedad de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros está fundado en el incontrastable principio de la libertad natural. Nuestra antigua constitución y nuestras leyes le han reconocido y conservado en medio de las vicisitudes que han padecido desde la monarquía goda. Y el espíritu de concordia y liberalidad que hacen tan respetable la institución de jueces árbitros persuade cuan conveniente sea que los alcaldes de los pueblos ejerzan el oficio de conciliadores en los asuntos civiles e injurias de menor momento para prevenir en cuanto sea posible que los pleitos se originen o se multipliquen sin causa suficiente. Las reglas que han de observar los alcaldes en estos casos se dirigen a evitar que esta precaución no sea ilusoria. Leyes doctrinales sólo manifiestan el buen deseo del legislados; mas la obra queda incompleta si la ley no comprende dentro de sí misma el medio de asegurar su observancia.

Como todas las diferencias en asuntos civiles que no puedan arre-

glarse por el intermedio de árbitros o conciliadores han de llegar a ser examinadas por jueces o tribunales según el método prevenido en las leyes, es preciso fijar un término al progreso de las causas. El principio que establece que las causas civiles deben darse por fenecidas con tres sentencias de tribunal competente en cuya formación no haya intervenido vicio sustancial está fundado en razones muy filosóficas. Lo que no hayan podido recabar en tres sucesivas investigaciones jueces diferentes guiados por determinados trámites hasta formar el suficiente criterio legal, no es de presumir que lo califiquen con más acierto ulteriores indagaciones, y si el espíritu de desconfianza, o más bien de cavilación, hallase todavía que desear después de tres solemnes resoluciones, no sabe la Comisión por qué no se habría de establecer un proceder indefinido. Nuestras leyes civiles han mirado como irrevocable lo decidido por tres sentencias, y sólo la arbitrariedad, el desorden y confusión a que todo había llegado entre nosotros pudo haber profanado doctrina tan santa y respetable.

[La justicia penal]

Si la administración de justicia en lo civil necesita que la Constitución siente los principios que han de ordenar los juicios civiles, ¿con cuánta más razón no exige esto en lo criminal? La naturaleza de las causas criminales, como ha dicho ya la Comisión, reclama con preferencia la atención y sabiduría del legislador. La primera diligencia con que se anuncia un juicio criminal se dirige tal vez a privar a un ciudadano de su libertad. La pérdida de la vida y de la reputación le sigue muy de cerca, y la reparación de perjuicios en caso de error o delito de parte de los jueces no está reservada al poder humano. Vea ahora V. M. si el cuadro que ofrece entre nosotros un código criminal, lleno de leyes promulgadas por la ferocidad y barbarie de los conquistadores del Norte, por la inquietud, depravación y crueldad de los emperadores romanos y por el espíritu guerrero de invasión y caballería, que dominó por muchos años durante la irrupción sarracena, unido al sistema de arbitrariedad y tiranía introducido por reyes extranjeros contra nuestros antiguos fueros y libertades y a despecho de la

integridad y firmeza de nuestros jueces y magistrados, si este cuadro, repite la Comisión, clama o no porque se le sustituya por otro que represente la imagen de dulzura, de libertad y beneficencia que corresponde a la generosidad y grandeza de la nación española. La Comisión, Señor, no cree ser injusta ni exagerada en lo que dice, ni menos inconsiguiente por lo que ha expuesto antes en su discurso. Leyes humanas, sí, muy humanas y filosóficas aparecen en nuestros códigos para gloria de sus autores, honra y loor de la nación entera. Pero por desgracia también es muy cierto que se hallan desfiguradas y aun injuriadas por muchas otras que no han sido derogadas todavía. Su inobservancia sólo es debida al espíritu del siglo y a la sabiduría y sentimientos de humanidad de nuestros magistrados, que en este caso han procurado desempeñar su ministerio desentendiéndose de lo prevenido por leyes incompatibles con la mansedumbre y religiosidad de nuestras costumbres.

Las reglas que establece la Comisión como principios que han de guiar a las Cortes sucesivas en la formación y reforma del código criminal se recomiendan por sí mismas. No son teorías ni seductoras ilusiones de filósofos aislados o novadores. Muchas de ellas están sacadas de las leyes criminales de Aragón y de Castilla. Otras son el fruto de la meditación y de la experiencia, usadas no sólo en los tribunales de Grecia y Roma, sobre cuyos principios está calcada, por más que quiera disimularse, gran parte de nuestra jurisprudencia, sino también por naciones felices y opulentas, que tienen, como nosotros, la misma forma de gobierno monárquico moderado, amantes de sus instituciones y poco amigas de novedades peligrosas. La necesidad de prevenir las prisiones arbitrarias, de contener el escandaloso abuso de los arrestos injustos, de las dilaciones y largas en la formación de los procesos criminales reclaman con urgencia una reforma radical. La publicidad de los juicios, a lo menos desde la conclusión del sumario, la efectiva responsabilidad de los jueces y demás ministros e individuos de justicia, leyes que arreglen con claridad y precisión los trámites del proceso; he aquí los principios constitutivos del sistema criminal cuya planta ofrece la Comisión.

Se abstiene de exponer todas las razones en que funda los artículos que comprende esta parte de su obra. Sólo indicará algunos de los

principios en que se apoyan las alteraciones que pueden llamar algún tanto la atención. Tal será quizá lo que establece respecto de no exigir juramento al reo en la confesión de su delito.

La Comisión se da el parabién de hallar establecida en una provincia de España la innovación que propone. El juramento con que procura arrancarse de la boca del reo la confesión de su delito no se exige en el principado de Cataluña. La sabiduría que supone esta costumbre hace el elogio del legislador o tribunal que la introdujo, y apenas se concibe cómo haya dejado de generalizarse en un país católico la religiosa práctica de redimir al reo de un conflicto en que tiene tal vez que optar entre el patíbulo o el perjurio. El intolerable y depravador abuso de privar a un reo de su propiedad es casi simultáneo en los más de los casos al acto del arresto; y bajo el pretexto especioso de asegurar el modo de resarcir daños y perjuicios, derechos a la cámara del rey, o acaso por otros motivos más ilegales o injustos se comete una vejación, cuyo enorme peso recae no ya sobre el arrestado, sino sobre su inocente familia, que desde el momento del secuestro empieza a pagar la pena de delitos que no ha cometido. La Comisión tal vez creyó que debía proscribirse para siempre el embargo de bienes; mas para evitar los perjuicios que podrían seguirse de una regla demasiado general ha preferido fijar el principio que debe seguir la ley cuando limite el secuestro a los casos y a las cantidades que sean rigurosamente justas. Por el mismo principio de no hacer trascendental al inocente la pena de los delitos de otros se prohíbe para siempre la confiscación de bienes.

La Comisión deja insinuado en otra parte la conveniencia que resultaría de perfeccionar la administración de justicia, separando las funciones que ejercen los jueces en fallar a un mismo tiempo sobre el hecho y el derecho. Mas al paso que no duda que algún día se establezca entre nosotros la saludable y liberal institución de que los españoles puedan terminar sus diferencias por jueces elegidos de entre sus iguales, en quienes no tengan que temer la perpetuidad de sus destinos, el espíritu de cuerpo de tribunales colegiados y, en fin, el nombramiento del Gobierno, cuyo influjo no puede menos de alejar la confianza por la poderosa autoridad de que está revestido, reconoce la imposibilidad de plantear por ahora el método conocido con el

nombre de juicio de *jurados*. Este admirable sistema, que tantos bienes produce en Inglaterra, es poco conocido en España. Su modo de enjuiciar es del todo diferente del que se usa entre nosotros, y hacer una revolución total en el punto más difícil, más trascendental y arriesgado de una legislación no es obra que pueda emprenderse entre los apuros y agitaciones de una convulsión política. Ni el espíritu público ni la opinión general de la nación pueden estar dispuestos en el día para recibir sin violencia una novedad tan sustancial. La libertad de la imprenta, la libre discusión sobre materias de gobierno, la circulación de obras y tratados de derecho público y jurisprudencia, de que hasta ahora había carecido España, serán el verdadero y proporcionado vehículo que lleve a todas las partes del cuerpo político el alimento de la ilustración, asimilándole al estado y robustez de todos sus miembros. Por tanto, la Comisión ha creído que, en vez de desagradar a unos e irritar a otros con una discusión prematura o acaso impertinente, debía dejar al progreso natural de las luces el establecimiento de un sistema, que sólo puede ser útil cuando sea fruto de la demostración y del convencimiento. Por eso deja a las Cortes sucesivas la facultad de hacer en este punto las mejoras que crean convenientes. Mas al mismo tiempo no puede menos de indicar que el método de juzgar por *jurados* no sólo no fue desconocido por nuestras antiguas leyes, como se ve por la siguiente cláusula del fuero municipal de Toledo, que dice: «Todos sus juicios dellos sean juzgados, según el Fuero Juzgo, ante diez de sus mejores, e más nobles, e más sabios dellos, que sean siempre con el alcalde de la ciudad», sino que aun hoy día está de cierto modo en práctica en algunas provincias del reino. En las islas de Ibiza y Formentera, el asesor nombrado por el Gobierno no puede por sí sólo sentenciar pleito alguno sin la concurrencia de dos o más hombres, que pueden llegar hasta el número de seis, tomados de todos estados. Esta institución, aunque no es en rigor idéntica en todos sus trámites a los *jurados* de Inglaterra, está indudablemente fundada sobre los mismos principios. Y la insaculación que en Ibiza se hace de un número proporcionado de vecinos para sacar de entre ellos los que acompañan al asesor y los que con título de prohombres eligen las partes para concurrir con el juez delegado en la apelación, el cual también ha de ser natural y vecino del país, no deja duda so-

bre que el origen de este método tan liberal y justificado viene del que se observaba en Roma antes de la tiranía de los emperadores. El *album judicum*, Señor, de donde tomaban los ciudadanos romanos los jueces del hecho, no puede ser desconocido de ninguno que esté medianamente versado en la jurisprudencia antigua de Roma. Por lo mismo, la Comisión se cree en el caso de recomendar esta admirable institución de una provincia del reino para que el Congreso no desconozca un método que tal vez convendrá algún día generalizarlo a todas las demás.

Por último, Señor, todas las leyes humanas, aunque sean dictadas con la mayor sabiduría, están sujetas a sufrir la irresistible contradicción de circunstancias imprevistas. Roma, en medio del imperio de sus leyes y del religioso respeto a sus instituciones, acudía muchas veces al extraordinario recurso de suspender a un mismo tiempo todas las leyes de la república. La actual situación de España hace ver que puede haber momentos en que la suspensión de una ley salve el Estado o su observancia comprometa su misma libertad e independencia. La Comisión, Señor, ha creído necesario que la Constitución autorice a las Cortes ordinarias para que puedan en circunstancias de gran apuro y cuando la seguridad del Estado lo exigiere suspender algunas de las formalidades que deben proceder al arresto de delincuentes o personas sospechosas, porque no de otro modo podría frustrarse una conspiración tramada contra la libertad de la nación. Pero al mismo tiempo cree también que esta suspensión sólo puede ser útil por tiempo limitado, y así las Cortes nunca podrán autorizar al Gobierno a que abuse de una facultad que pudiera convertirse en daño de ellas mismas o causar la ruina del Estado. Por esta razón, el suspender la observancia de las formalidades no podrá pasar de un plazo señalado [3].

---

[3] Hasta aquí la segunda parte leída el 6 de noviembre de 1811.

[PARTE III]

[El gobierno de los pueblos] Sentadas ya las bases de la libertad política y civil de los españoles, sólo falta aplicar los principios reconocidos en las dos primeras partes de la Constitución, arreglando el gobierno interior de las provincias y de los pueblos conforme a la índole de nuestros antiguos fueros municipales. En ellos se ha mantenido de algún modo el espíritu de nuestra libertad civil, a pesar de las alteraciones que han experimentado las leyes fundamentales de la monarquía con la introducción de dinastías extranjeras. No es fácil resolver si el haberse conservado en los pueblos los Ayuntamientos bajo formas más o menos populares y en algunas provincias la reunión periódica de juntas, como sucede en las Vascongadas, reino de Navarra y principado de Asturias, etc., procede de que el Gobierno que proscribió la celebración de Cortes hubiese respetado el resentimiento de la nación, o bien creído conveniente alucinarla, dejando subsistir un simulacro de libertad que se oponía poco a la usurpación que había hecho de sus derechos políticos. La Comisión deja gustosa la resolución de este erudito problema a los que hayan de entrar en adelante en la gloriosa carrera de escribir la historia nacional con la exactitud e imparcialidad de hombres libres, y se limita sólo a presentar mejoradas nuestras instituciones municipales para que sirvan de apoyo y salvaguardia a la ley fundamental de la monarquía.

No entrará tampoco en el origen de las comunidades o asociaciones libres de mucha parte de Europa que establecieron en la Edad Media, a pesar del feudalismo, el gobierno municipal de muchas ciudades bajo forma popular. Lo que sí es indudable es que en España se siguió la misma costumbre según iba progresando la restauración. Los Ayuntamientos de las ciudades y pueblos de los diferentes reinos de la península instituidos para el gobierno económico de sus tierras estaban fundados en el justo principio del interés de la comunidad. Pero el espíritu señorial que dominaba en todas las instituciones de aquella época destruía la naturaleza de unos establecimientos que de-

ben reposar únicamente sobre la confianza de los pueblos en los individuos a quienes encomiendan la dirección de sus negocios. La voz significativa de ayuntamiento explica por sí misma la índole y objeto de la institución. Por lo mismo, repugnaba que se introdujesen en estas corporaciones a favor del nacimiento, de algún privilegio o prerrogativa personas que no fuesen libremente elegidas por los que concurrían a su formación y las autorizaban con facultades. De aquí la principal causa del poco fruto que se ha sacado de unas reuniones tan recomendables por su naturaleza y por los fines a que se dirigen.

La Comisión cree que generalizando los Ayuntamientos en toda la extensión de la monarquía bajo reglas fijas y uniformes en que sirva de base principal la libre elección de los pueblos se dará a esta saludable institución toda la perfección que puede desearse. Su objeto es fomentar por todos los medios posibles la prosperidad nacional, sin que los reglamentos y providencias del Gobierno se mezclen en dar a la agricultura y a la industria universal el movimiento y dirección que sólo toca al interés de los particulares. Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos. El discernimiento de circunstancias locales, de oportunidad, de perjuicio o de conveniencia sólo puede hallarse en los que estén inmediatamente interesados en evitar errores o equivocaciones, y jamás se ha introducido doctrina más fatal a la prosperidad pública que la que reclama el estímulo de la ley o la mano del Gobierno en las sencillas transacciones de particular a particular, en la inversión de los propios para beneficio común de los que los cuidan, producen y poseen y en la aplicación de su trabajo y de su industria; objetos de utilidad puramente local y relativa a determinados fines.

La Comisión, convencida de que los Ayuntamientos podrán desempeñar debidamente las obligaciones de su instituto cuando se reúnan en ellos la probidad, el interés y las luces, no se ha detenido en destruir para siempre el obstáculo que se oponía a tan feliz combinación estableciendo que en adelante la elección de sus individuos sea libre y popular en toda la monarquía. Este es uno de los casos en que el interés de cuerpos o particulares debe ceder al interés público. V. M., al

abolir los señoríos, ha derogado virtualmente los regimientos hereditarios, los perpetuos y realengos. Su conservación es incompatible con la naturaleza de los Ayuntamientos y repugnante al sistema de emancipación a que han sido elevados los pueblos desde el memorable decreto de abolición de señoríos. Los que tengan el privilegio de ser individuos de Ayuntamientos por causa onerosa o por remuneración de servicio podrán reclamar la indemnización correspondiente en el modo y forma que se establezca para las incorporaciones de esta especie. Mas estos derechos, cualquiera que sea su origen o naturaleza, no deben ser preferidos al que tiene la nación entera para mejorar unos establecimientos de que depende inmediatamente la prosperidad de sus pueblos y cuya viciosa organización los hace en el día poco provechosos.

Establecido el principio de que los Ayuntamientos hayan de formarse en su totalidad por elección libre de los pueblos, las leyes arreglarán todo lo que corresponda a su régimen interior por medio de ordenanzas o reglamentos. La Comisión ha creído que sólo deben comprenderse en la Constitución principios fundamentales que eviten para siempre los abusos que se habían introducido por el tiempo y la ignorancia o por la abierta usurpación de los poderosos. La amovilidad de los regidores y síndicos y la prohibición de que los empleados puedan ser elegidos individuos de los Ayuntamientos deben ser bases inalterables. La renovación periódica de los primeros proporcionará que se aprovechen con más facilidad las luces, la probidad y demás buenas calidades de los vecinos de los pueblos, al paso que evitará la preponderancia perpetua que ejercen en ellos los más ricos y ambiciosos. La exclusión de los segundos protegerá la libertad de la elección y el ejercicio de las funciones de los Ayuntamientos, sin que el Gobierno deje de conservar expedita su acción en todo lo que corresponda a su autoridad por medio de jefes políticos, pudiendo éstos presidir en ellos siempre que residan en pueblos de Ayuntamiento.

Tal ha parecido a la Comisión el medio de hacer útil una institución tan antigua, tan nacional y tan análoga a nuestro carácter, a nuestros usos y costumbres. Las facultades que el proyecto concede a los Ayuntamientos son propias de su instituto. Hasta el día han ejercido

la mayor parte de ellas, y las demás son de la misma naturaleza y tienen también por objeto el beneficio de los pueblos.

[El gobierno de las provincias]

Confiado el gobierno superior de las provincias al cuidado de jefes políticos y militares y a la dirección de los tribunales bajo nombre de Acuerdos, sujetos unos y otros a la inspección de los Consejos supremos, se daba ocasión a que la prosperidad y fomento de aquéllas dependiesen del impulso del Gobierno, que equivocadamente se subrogaba en lugar del interés personal, o que se promoviesen por medios complicados y poco liberales a causa del espíritu contencioso que necesariamente había de dominar en providencias dadas o aprobadas por tribunales, aun cuando procediesen como cuerpos gubernativos.

Separadas las funciones de los jueces y tribunales de todo lo que no sea administrar la justicia, según queda establecido en el arreglo de la potestad judicial, el régimen económico de las provincias debe quedar confiado a cuerpos que estén inmediatamente interesados en la mejora y adelantamiento de los pueblos de su distrito, cuerpos que, formados periódicamente por la elección libre de las mismas provincias, tengan, además de su confianza, las luces y conocimientos locales que sean necesarios para promover su prosperidad, sin que la perpetuidad de sus individuos o su directa dependencia del Gobierno pueda en ningún caso frustrar el conato y diligencia de los pueblos en favor de su felicidad. La Comisión, señor, ha procurado meditar este punto con la detención y escrupulosidad que exige su importancia. Se ha hecho cargo de cuanto enseña la historia y la experiencia en nuestra monarquía para establecer el justo equilibrio que debe haber entre la autoridad del Gobierno como responsable del orden público y de la seguridad del Estado y la libertad de que no pueda privarse a los súbditos de una nación de promover por sí mismos el aumento y mejora de sus bienes y propiedades.

El Gobierno ha de vigilar escrupulosamente la observancia de las leyes. Este debe ser su primer cuidado; mas para mantener la paz

y tranquilidad de los pueblos no necesita introducirse a dirigir los intereses de los particulares con providencias y actos de buen gobierno. El funesto empeño de sujetar todas las operaciones de la vida civil a reglamentos y mandatos de autoridades ha acarreado los mismos y aun mayores males que los que se intentaban evitar.

La Comisión reconoce que nada es más difícil que destruir errores consagrados por el tiempo y la autoridad; mas al mismo tiempo confía que el influjo de las luces y del desengaño habrán de triunfar de todas las preocupaciones. El verdadero fomento consiste en proteger la libertad individual en el ejercicio de las facultades físicas y morales de cada particular según sus necesidades o inclinaciones. Para ello nada más a propósito que cuerpos establecidos según el sistema que se presenta. Este sistema reposa en dos principios: conservar expedita la acción del Gobierno para que pueda desempeñar todas sus obligaciones y dejar en libertad a los individuos de la nación para que el interés personal sea en todos y en cada uno de ellos el agente que dirija sus esfuerzos hacia su bienestar y adelantamiento. Conforme a ellos, propone la Comisión que en las provincias el gobierno económico de ellas esté a cargo de una Diputación compuesta de personas elegidas libremente por los pueblos de su distrito, del Jefe político y el de la Hacienda pública. Estos últimos, como individuos natos de la Diputación, conservarán en ejercicio la autoridad del Rey para que no pueda ser desconocida o poco respetada en todo lo que pertenece a sus facultades, sin que deba recelarse que las de la diputación puedan nunca exceder los límites que se les prescribe, pues en caso de abuso o resistencia a las órdenes del Gobierno podrá éste suspender a los vocales, dando parte a las Cortes para resolver lo que convenga. De esta disposición resultará un freno recíproco que conservará el justo equilibrio que puede desearse.

Los demás vocales de la Diputación, nombrados al mismo tiempo y en la propia forma que los diputados en Cortes, se ocuparán, bajo la inspección del Gobierno, de todo lo que pueda promover la prosperidad de la provincia en general y los intereses de sus pueblos en particular. Su periódica renovación y las circunstancias que han de concurrir para el nombramiento atraerán a un centro común las luces

y los conocimientos que puedan existir entre los habitantes de las provincias respectivas.

Combinada la acción del Gobierno con el interés de las provincias en cada una de sus diputaciones, no podrán menos de cesar las extorsiones y fraudes en el reparto y recaudación de los impuestos, y el perjudicial influjo de los falsos principios y equivocadas providencias en punto de economía pública, que emanaban de autoridades que por su instituto jamás debieron ser llamadas a dirigir ni promover los intereses de los particulares.

Como el cargo de vocal de las diputaciones no puede dejar de reputarse gravoso a los que sean elegidos y como el ejercicio continuo de sus facultades fomentaría tal vez competencias que deben evitarse, ha parecido conveniente reducir a noventa en cada año el número de sus sesiones, dejando a las diputaciones el cuidado de distribuirlas según entiendan ser más conveniente.

Las facultades de las diputaciones son conformes en todo a la naturaleza de cuerpos puramente económicos. Su acción queda subordinada a las leyes, sin que en nada puedan entorpecer y menos oponerse a las órdenes y providencias del Gobierno, estando éste autorizado para suspender a los vocales en casos de abuso o desobediencia. La inspección que se les atribuye en algunos puntos relativos a contribuciones no tiene más objeto que el prevenir en tiempo fraudes, extorsiones y violencias. Tampoco debe mirarse como expuesta a abusos la facultad de proponer arbitrios para objetos de utilidad común de la provincia. La independencia de los vocales de las diputaciones, su arraigo y amovilidad sería bastante a precaver un daño irreparable, cual serían derramas y repartos a los pueblos en perjuicio de sus intereses. Mas en todo caso, no pasando sus propuestas de la líneas de proyectos, las Cortes al examinarlos atajarán el mal en su origen.

La distancia de las provincias de ultramar ha obligado a la Comisión a guardar en este punto algunas consideraciones con aquellos países. La urgencia de obras públicas, de utilidad o necesidad bien calificada resiste la dilación que resultaría de esperar en todos los casos la aprobación de las Cortes. Por tanto, ha parecido indispensable autorizar en tales circunstancias a aquellas diputaciones para que puedan usar desde luego de los arbitrios propuestos, interviniendo

para ello el expreso asenso del Jefe de la provincia. Este correctivo se hace necesario para suplir el previo consentimiento de la autoridad legislativa, y cuya falta pudiera en algunas ocasiones ser perjudicial a pueblos tan distantes.

[El libre otorgamiento de los impuestos]

Ordenado del modo que queda expuesto el ejercicio de la potestad soberana de la nación, es preciso proceder al arreglo de una de las principales facultades de la autoridad legislativa, como que de ella depende dar vida y movimiento a la máquina del Estado. El ejercicio de esta facultad es, Señor, el regulador de la potestad ejecutiva, contra cuyo abuso no puede oponerse remedio más pronto y eficaz. Tal es el establecimiento de impuestos y contribuciones, derecho inseparable de la facultad de hacer las leyes.

La nación no puede delegarla sino a sus representantes, a no dejar de ser libre. El usurpador más audaz sucumbiría con sus legiones si no arrancase de los pueblos que oprime el forzado consentimiento de imponer contribuciones a su arbitrio. Dos siglos van corridos desde que la violencia, el dolo y la adulación se reunieron para despojar a los españoles del derecho imprescriptible de otorgar libremente a sus reyes las contribuciones. Una revolución espantosa los ha restituido, como por milagro, a su antigua libertad. No permita V. M. que la ignorancia, la depravación y la vileza los sumerja de nuevo en la odiosa esclavitud con que todavía se les amenaza.

El esplendor y dignidad del trono y el servicio público en todas sus partes exigen dispendios considerables, que la nación está obligada a pagar. Mas ésta debe ser libre en determinar la cuota y la naturaleza de las contribuciones, de donde han de provenir los fondos destinados a ambos objetos. Para que esta obligación se cumpla por parte de los pueblos, de tal modo que pueda combinarse el desempeño con el progreso de su prosperidad, y para que la nación tenga siempre en su mano el medio de evitar que se convierta en daño suyo lo que sólo debe emplearse en promover su felicidad, y proteger su libertad e independencia, se dispone que las Cortes establecerán o confirmarán

anualmente todo género de impuestos y contribuciones. Su repartimiento se hará entre todos los españoles sin distinción ni privilegio alguno con proporción a sus facultades, pues que todos están igualmente interesados en la conservación del Estado.

Como el Gobierno, por la naturaleza de sus facultades, puede reunir datos, noticias y conocimientos suficientes para formar idea exacta del estado de la nación en general y del particular de cada provincia en todo lo relativo a la agricultura, industria y comercio, debe estar autorizado no sólo para presentar a las Cortes el presupuesto de gastos que crea necesarios al servicio público, así ordinario como extraordinario, sino también para indicar por medio de proyectos los medios que crea más oportunos para cubrirlos.

Decretadas por las Cortes las contribuciones, y cuando ocurriere la distribución entre las provincias de las directas, su recaudación o inversión debe quedar a cargo del Gobierno bajo su responsabilidad. Para que ésta sea efectiva en cualquier caso, nada es más a propósito que el que todos los fondos destinados al servicio del Estado se reúnan en una sola tesorería. Este sistema evita el desorden, facilita las operaciones y asegura la cuenta y razón, sin cuyos requisitos no puede haber confianza. El Rey, como jefe del Estado, podrá aplicar, según lo crea conveniente, al mejor servicio de la nación los fondos públicos puestos a su disposición por las Cortes. Pero éstas no pueden desentenderse de vigilar sobre la justa inversión de lo que verdaderamente constituye la sustancia de los pueblos. Para ello es indispensable que el tesorero mayor no haga pago alguno que no sea en virtud de decreto del Rey, refrendado por el Secretario del despacho de Hacienda, de cuyo arreglo pende quedar asegurada la responsabilidad de cualquiera abuso o malversación. La tesorería mayor, por su parte, intervenida con las cuentas generales por las contadurías de valores y de distribución, las presentará para su examen a la contaduría mayor de cuentas, sin cuya formalidad no merecerán fe alguna en las Cortes. Estos establecimientos deben arreglarse con toda escrupulosidad por leyes especiales, no perteneciendo a la Constitución sino indicar sus atributos.

Aprobada por las Cortes la cuenta general de tesorería mayor, en que han de comprenderse el rendimiento anual de todas las contribuciones y su inversión, se imprimirá y publicará para que la nación

se entere por sí misma del mérito y extensión de sus sacrificios, de su utilidad y necesidad. De este juicio comparativo podrá, además, deducir el verdadero estado de su prosperidad, su tendencia y progreso, como también la seguridad o peligro en que puedan hallarse su libertad e independencia.

Una de las precauciones con que debe asegurarse la pureza en la inversión de los caudales públicos es el evitar que bajo de ningún pretexto puedan intervenir en su manejo otras manos que las de la autoridad a quienes la ley le confía. El menor abuso en esta parte acarrearía el desorden y confusión en que se ha visto sumergido el reino por espacio de tantos años.

Los falsos principios adoptados por los economistas de los tiempos de ignorancia para facilitar a los gobiernos medios de satisfacer su insaciable voracidad, han introducido el fatal sistema de aduanas interiores: su existencia es incompatible con la libertad nacional, con la prosperidad de los pueblos y con el decoro de una Constitución. V. M. debe apresurar el momento de poner en práctica un artículo que las prohíbe para siempre fuera de las fronteras y puertos de mar, ya que el vicioso sistema de rentas que existe en el día obliga a suspender hasta su reforma los efectos de tan importante medida.

Otra obligación no menos sagrada para la nación que las que quedan indicadas es el pago de la deuda pública reconocida. Las Cortes, penetradas de cuánto importa a la dignidad y prosperidad nacional conservar ileso el carácter de religiosidad y pureza que en todos tiempos se ha atribuido a los españoles en sus tratos y convenios, deberán dar el ejemplo de respetarlos por su parte, procurando por todos los medios que sean compatibles con la situación del reino la progresiva extinción de la deuda pública sin dejar de promover y proteger todas las operaciones que puedan contribuir a inspirar confianza y asegurar más y más el crédito sobre bases sólidas y permanentes. El principio más esencial que debe guiarlas hacia tan importante objeto es el de poner a cubierto del influjo del Gobierno todos los establecimientos que sean relativos a la deuda pública. Su total separación e independencia de los fondos de tesorería general ha de estar asegurada con la inmediata protección de las Cortes, y los destinados al pago de la deuda nacional deben ser tan religiosamente respetados,

que se crean inaccesibles a la autoridad del Rey, y aun en los casos de mayor apuro. Bajo de estos principios es fácil organizar un establecimiento que sea verdaderamente nacional, que restablezca el crédito, asegure la confianza y proporcione que el Gobierno mismo halle recurso siempre que haya que acudir a préstamos o anticipaciones.

[Los ejércitos y la milicia]

Explicados los fundamentos sobre que reposa el derecho que tienen las Cortes de otorgar anualmente las contribuciones e impuestos, y el modo de asegurar su inversión, conviene hablar de otra facultad que tampoco una nación libre puede delegar sino al cuerpo de sus representantes. Tal es el levantamiento de tropas de mar y tierra para la defensa interior y exterior del Estado.

Mientras que subsista en Europa y fuera de ella el fatal sistema de ejércitos permanentes, y sea éste el objeto principal del gobierno de sus Estados, y en tanto que la ambición desapoderada de los conquistadores siga alucinando a los pueblos con la supuesta necesidad de defenderlos de los enemigos exteriores para cohonestar así sus opresores designios, preciso es que la Comisión introduzca en su Proyecto las bases del sistema militar que debe adoptarse por la Constitución. Se ha separado para ello de la situación actual de la nación. Porque sólo el entusiasmo, el odio a la dominación extranjera y el característico orgullo de los indómitos españoles puede dirigir una guerra, que por lo extraordinario de sus circunstancias desconoce las reglas comúnmente recibidas entre las potencias más militares. Los principios de la Comisión son relativos a un estado de perfecta independencia.

Como el servicio militar es una contribución personal sobre los súbditos de un Estado, tanto más gravosa al que la sufre cuanto le sujeta a leyes más duras, disminuyendo en parte su libertad civil, es preciso que las Cortes la otorguen por tiempo limitado, y en virtud de utilidad o necesidad calificada. Este principio, y la sagrada obligación que aquéllas tienen de no permitir se convierta en instrumento de opresión lo que está destinado para conservar su independencia y libertad, exigen que las Cortes fijen todos los años el número de tropas de mar y tierra que hayan de estar en ejercicio, como también el

modo de levantarlas que crean más conveniente. Por igual razón es propio de las Cortes la formación y aprobación de ordenanzas, establecimientos y arreglos de escuelas militares, y todo lo que corresponda a la mejor organización, conservación y progresos de los ejércitos y armadas que se mantengan en pie para la defensa del Estado. Y como no puede dudarse que ésta interesa igualmente a todos los súbditos que componen la nación, ningún español podrá excusarse del servicio militar cuando sea llamado por la ley, sin faltar a una de las primeras obligaciones que le impone la patria.

El ejército permanente debe considerarse destinado principalmente para la defensa de la patria en los casos ordinarios de guerra con los enemigos. Mas en los de invasión o de combinación de ejércitos numerosos para ofender a la nación, necesita ésta un suplemento de fuerza que la haga invencible.

Este recurso, verdaderamente extraordinario, sólo puede hallarse en una milicia nacional bien organizada, que en caso necesario pueda oponer al enemigo una fuerza irresistible por su número y pericia militar. Una ordenanza especial podrá arreglar en cada provincia un cuerpo de milicias proporcionado a su población, que haciendo compatible el servicio análogo a su institución con las diversas ocupaciones de la vida civil, ofrezca a la nación el medio de asegurar su independencia si fuese amenazada por enemigos exteriores y su libertad interior en el caso de que atentase contra ella algún ambicioso.

Como la milicia nacional ha de ser el baluarte de nuestra libertad, sería contrario a los principios que ha seguido la Comisión en la formación de este Proyecto el dejar de prevenir que se convirtiese en perjuicio de ella una institución creada para su defensa y conservación. El Rey, como jefe del ejército permanente, no debe disponer a su arbitrio de fuerzas destinadas a contrarrestar, si por desgracia ocurriere, los fatales efectos de un mal consejo. Por lo mismo, no debe estar autorizado para reunir cuerpos de milicia nacional sin otorgamiento expreso de las Cortes. En punto tan grave y trascendental toda precaución parece poca, y el menor descuido sería fatal a la nación.

[La educación pública] El Estado, no menos que de soldados que le defiendan, necesita de ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos. Así que uno de los primeros cuidados que deben ocupar a los representantes de un pueblo grande y generoso es la educación pública. Esta ha de ser general y uniforme, ya que generales y uniformes son la religión y las leyes de la Monarquía española. Para que el carácter sea nacional, para que el espíritu público pueda dirigirse al grande objeto de formar verdaderos españoles, hombres de bien y amantes de su patria, es preciso que no quede confiada la dirección de la enseñanza pública a manos mercenarias, a genios limitados imbuidos de ideas falsas o principios equivocados, que tal vez establecerían una funesta lucha de opiniones y doctrinas. Las ciencias sagradas y morales continuarán enseñándose según los dogmas de nuestra santa religión y la disciplina de la Iglesia de España; las políticas, conforme a las leyes fundamentales de la Monarquía sancionadas por la Constitución, y las exactas y naturales habrán de seguir el progreso de los conocimientos humanos, según el espíritu de investigación que las dirige y las hace útiles en su aplicación a la felicidad de las sociedades. De esta sencilla indicación se deduce la necesidad de formar una inspección suprema de instrucción pública, que con el nombre de dirección general de estudios pueda promover el cultivo de las ciencias, o por mejor decir, de los conocimientos humanos en toda su extensión. El impulso y la dirección han de salir de un centro común, si es que han de lograrse los felices resultados que debe prometerse la nación de la reunión de personas virtuosas e ilustradas, ocupadas exclusivamente en promover bajo la protección del Gobierno el sublime objeto de la instrucción pública. El poderoso influjo que ésta ha de tener en la felicidad futura de la nación exige que las Cortes aprueben y vigilen los planes y estatutos de enseñanza en general, y todo lo que pertenezca a la erección y mejora de establecimientos científicos y artísticos.

Como nada contribuye más directamente a la ilustración y adelantamiento general de las naciones y a la conservación de su independencia que la libertad de publicar todas las ideas y pensamientos que puedan ser útiles y beneficiosos a los súbditos de un Estado, la liber-

tad de imprenta, verdadero vehículo de las luces, debe formar parte de la ley fundamental de la Monarquía, si los españoles desean sinceramente ser libres y dichosos.

[Reforma y defensa de la Constitución]

Hasta aquí comprende la Comisión en su proyecto los principios elementales de la Constitución española, dispuestos como ha parecido más conveniente para que tengan el orden y método de que por desgracia habían carecido hasta el día nuestras leyes fundamentales. Preciso es arreglar el modo como debe conservarse y alterarse la Constitución, cosas ambas, aunque al parecer contradictorias, inseparables en la realidad.

Las Cortes, como encargadas de la inspección y vigilancia de la Constitución, deberán examinar en sus primeras sesiones si se halla o no en observancia en todas sus partes. A este fin nada puede conspirar mejor que el que todo español pueda representar a las Cortes o al Rey sobre la inobservancia o infracción de la ley fundamental. El libre uso de este derecho es el primero de todos en un Estado libre. Sin él no puede haber patria, y los españoles llegarían bien pronto a ser propiedad de un señor absoluto en lugar de súbditos de un Rey noble y generoso.

Mas como no es dado a los hombres llegar a la perfección en ninguna de sus obras, como es inevitable que el influjo de las circunstancias tenga mucha parte en todas sus disposiciones, y aquéllas pueden variar sensiblemente de una a otra época, es indispensable reconocer la dura necesidad de variar alguna vez lo que debiera ser inalterable. Pero al paso que la Comisión admite como axioma lo que lleva indicado, no puede menos de hacer algunas reflexiones acerca de materia tan grave y delicada.

El principal carácter de una Constitución ha de ser la estabilidad derivada de la solidez de los principios en que reposa. La naturaleza de esta ley, las circunstancias que acompañan generalmente a toda nación cuando la recibe y, por lo mismo, las que pueden sobrevenir en su alteración, dan a conocer que debe ser muy circunspecta en

decretar reformas en su ley fundamental. La experiencia es la única antorcha que puede guiarla sin peligro en el tenebroso espacio que media casi siempre entre el error y el acierto. La experiencia sola puede demostrar la necesidad de una reforma. Mas para calificarla bien, ¡qué dificultades no se presentan, que consecuencias tan funestas no se prevén para la nación, si ésta se equivocase en su juicio! La Comisión, Señor, se ha visto en un conflicto para arreglar el último título de su obra. Por una parte, la necesidad de calmar las inquietudes que haya suscitado el escandaloso abuso en variar su Constitución tantos Estados de Europa desde la Revolución francesa; por otra, la necesidad de dejar abierta la puerta a las enmiendas y mejora de la que sancione V. M., sin introducir en ella el principio destructor de instabilidad, exigía mucha circunspección y detenimiento. Sin embargo, el que hasta pasados ocho años después de puesta en ejecución en todas sus partes no puedan las Cortes proponer ninguna reforma, tiene su fundamento en la prudencia y en el conocimiento del corazón humano. Jamás correrá mayor riesgo la Constitución que desde el momento en que se anuncie hasta que, planteando el sistema que establece, empiece a consolidarse disminuyendo el espíritu de aversión y repugnancia que la contradice. Los resentimientos, las venganzas, las preocupaciones, los diversos intereses y hasta el hábito y la costumbre, todo, todo se conjurará contra ella. Por lo mismo es necesario dar tiempo a que calme la agitación de las pasiones y se debiliten los esfuerzos de los que la resisten. De lo contrario se equivocarán fácilmente los efectos de una oposición fomentada y sostenida por los que se suponen agraviados en el nuevo arreglo, con defectos o errores de una Constitución, que en realidad no podrá experimentarse sino después de restablecido el orden y la tranquilidad. Los trámites por que debe pasar la proposición de reforma, después de aprobada en las Cortes hasta su final otorgamiento, han parecido necesarios atendida la naturaleza y trascendencia de la ley fundamental.

Tal es, Señor, el proyecto de Constitución para la nación española, que la Comisión presenta a la discusión del Congreso. Examínele V. M.

con el espíritu de imparcialidad e indulgencia que es inseparable de su sabiduría. La Comisión está segura de haber comprendido en su trabajo los elementos que deben constituir la felicidad de la nación. Su mayor conato ha sido recoger con toda diligencia, según lo ha expuesto ya en este discurso, de entre todas las leyes del código godo, y de los demás que se publicaron desde la restauración hasta la decadencia de nuestra libertad, los principios fundamentales de una Monarquía moderada, que vagos, dispersos y destituidos de método y enlace, carecían de la coherencia necesaria para formar un sistema capaz de triunfar de las vicisitudes del tiempo y de las pasiones.

La ignorancia, el error y la malicia alzarán el grito contra este proyecto. Le calificarán de novador, de peligroso, de contrario a los intereses de la nación y derechos del Rey. Mas sus esfuerzos serán inútiles y sus impostores argumentos se desvanecerán como el humo al ver demostrado hasta la evidencia que las bases de este proyecto han sido para nuestros mayores verdades prácticas, axiomas reconocidos y santificados por la costumbre de muchos siglos. Sí, Señor, de muchos siglos, por espacio de los cuales la nación elegía sus reyes, otorgaba libremente contribuciones, sancionaba leyes, levantaba tropas, hacía la paz y declaraba la guerra, residenciaba a los magistrados y empleados públicos; era, en fin, soberana, y ejercía sus derechos sin contradicción ni embarazo. Pues estos y no otros son los principios constitutivos del sistema que presenta la Comisión en su proyecto. Todo lo demás es accesorio, subordinado a máximas tan fundamentales, correspondiente sólo al método y orden que se debe seguir para precaver que con el tiempo vuelvan a ofuscarse verdades tan santas, tan sencillas y tan necesarias a la gloria y felicidad de la nación y del Rey, cuyos derechos nadie compromete más que los que aparentan sostenerlos, oponiéndose a las saludables limitaciones que le harán siempre padre de sus pueblos y objeto de las bendiciones de sus súbditos.

Por tanto, señor, examínele V. M., discútale y perfecciónele; y elevado después con su sanción a la naturaleza de ley fundamental, preséntele a la nación, que impaciente y ansiosa por saber su suerte futura, reclama del Congreso el premio de sus heroicos sacrificios. Dígale V. M. que en esta ley se contienen todos los elementos de su grandeza

y prosperidad, y que si los generosos sentimientos de amor y lealtad a su inocente y adorado Rey la obligaron a alzarse para vengar el ultraje cometido contra su sagrada persona, hoy más que nunca debe redoblar sus esfuerzos para acelerar el suspirado momento de restituirle al trono de sus mayores, que reposa majestuosamente sobre las sólidas bases de una Constitución liberal.

Cádiz, 24 de diciembre de 1811.

SERIE BICENTENARIOS

171 La Constitución de Cádiz: historiografía y conmemoración. Homenaje a Francisco Tomás y Valiente
José Álvarez Junco y Javier Moreno Luzón (eds.)

174 Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional
Carlos Garriga y Marta Lorente

178 La Ilustración goyesca. La cultura en España durante el reinado de Carlos IV (1788-1808)
Francisco Sánchez-Blanco (coed. CSIC)

186 Centinela contra franceses
Antonio de Capmany

190 Orden procesal y garantías entre Antiguo Régimen y constitucionalismo gaditano
M.ª Paz Alonso Romero

192 Observaciones sobre la Constitución política de la Monarquía española
Félix Varela y Morales

205 El imperio napoleónico y la nueva cultura política europea
Michael Broers, Agustín Guimerá y Peter Hicks (dirs.)

207 Historia del levantamiento, guerra y revolución de España
Conde de Toreno.
Presentación de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna

208 La Constitución de Cádiz.
Origen, contenido y proyección internacional
Ignacio Fernández Sarasola

212 La teoría del Estado en las Cortes de Cádiz.
Orígenes del constitucionalismo hispánico
Joaquín Varela Suanzes-Carpegna.
Prólogo de Ignacio de Otto

213 Discurso preliminar a la Constitución de 1812
Agustín de Argüelles. Introducción de Luis Sánchez Agesta

| CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |
Plaza de la Marina Española, 9. 28071 Madrid